

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2017/2018



TII

**A VALÊNCIA TRIBUTÁRIA, FISCAL E ADUANEIRA COMO ÁREA
NUCLEAR ESTRATÉGICA DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA**

**O TEXTO CORRESPONDE AO TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Hugo Alexandre das Neves Dias da Silva
MAJ GNR/INF**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A VALÊNCIA TRIBUTÁRIA, FISCAL E ADUANEIRA
COMO ÁREA NUCLEAR ESTRATÉGICA
DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA**

MAJOR GNR/INF Hugo Alexandre das Neves Dias da Silva

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2017/2018

Pedrouços 2018



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A VALÊNCIA TRIBUTÁRIA, FISCAL E ADUANEIRA
COMO ÁREA NUCLEAR ESTRATÉGICA
DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA**

MAJOR GNR/INF Hugo Alexandre das Neves Dias da Silva

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2017/2018

Orientador: TCOR GNR/ADM Rui Jorge Ferreira Lima Letras

Pedrouços 2018



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Hugo Alexandre das Neves Dias da Silva**, declaro por minha honra que o documento intitulado “**A valência tributária, fiscal e aduaneira como área nuclear estratégica da Guarda Nacional Republicana**” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **CEMC 2017/2018** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **8 de maio de 2018**

MAJ GNR/INF Hugo Alexandre das Neves Dias da Silva



Agradecimentos

Ao longo do desenvolvimento do presente Trabalho de Investigação Individual muitos foram os contactos estabelecidos e troca de opiniões, pelo que expresso publicamente o meu agradecimento a todos aqueles que me auxiliaram, direta ou indiretamente, na sua prossecução.

Gostaria, assim, particularmente e em primeiro lugar, de prestar um especial agradecimento ao Sr. Tenente-Coronel de Administração da GNR – Rui Jorge Ferreira Lima Letras, que, na qualidade de orientador, adotou em todas as circunstâncias uma postura sensata que se refletiu nos avisados conselhos, e, em especial, por estar sempre pronto para contribuir com valiosíssimos conselhos no âmbito do processo científico associado à feitura de um trabalho desta natureza.

Depois, uma palavra de enorme reconhecimento ao Sr. Coronel Magalhães Pereira, atual Comandante da Unidade de Ação Fiscal da GNR, não só pela sua paciência e camaradagem, mas sobretudo pelos inestimáveis contributos fruto da sua vastíssima experiência, teórica e prática, de investigador e de Comandante, derivada dos longos anos que tem ligado quer às Ex-Guarda Fiscal e Brigada Fiscal, quer à Unidade de Ação Fiscal, a qual passou a comandar desde junho de 2016. Agradeço igualmente ao Sr. Tenente-Coronel Paulo José pelos seus conselhos iniciais que foram muito importantes para balizar esta investigação.

De igual forma, agradeço a disponibilidade manifestada por todos os ilustres entrevistados que acederam e se dignaram colaborar na realização das entrevistas, sublinhando-se a forma desprendida como as encararam em prol da realização de um trabalho de cariz académico.

Também uma palavra de estima e amizade a todos os camaradas do Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18 que comigo privaram durante esta caminhada e com os quais fui trocando algumas opiniões sobre as opções a tomar.

E, finalmente, uma singela palavra de gratidão à minha Família, em especial à minha esposa Anabela e ao meu maior tesouro, o meu filho Simão, pelas horas de que os privei, mas que pela sua generosidade e compreensão me ajudaram a ultrapassar mais esta (longa e árdua) etapa.

A todos, o meu Muito Obrigado.



Índice

Introdução.....	1
1. Enquadramento concetual e metodológico	5
1.1. Revisão da literatura e estado da arte	5
1.2. Modelo de análise.....	8
1.3. Percurso metodológico	8
2. A Guarda Nacional Republicana: em especial, a Unidade de Ação Fiscal	9
2.1. Breve resenha	9
2.2. A Unidade de Ação Fiscal: evolução histórica	10
2.2.1. Guarda Fiscal: a Instituição fundadora	10
2.2.2. Brigada Fiscal: a Unidade antecessora	11
2.2.3. A atualidade: uma Unidade “especializada”	11
3. Cooperação interinstitucional: âmbito tributário, fiscal e aduaneiro	14
3.1. De âmbito europeu	14
3.1.1. Organismo de Luta Antifraude.....	14
3.1.2. Serviço de Polícia Europeu	15
3.1.3. Agência da União Europeia para a Formação Policial	16
3.1.4. Unidade Europeia de Cooperação Judiciária	16
3.2. De âmbito nacional.....	17
3.2.1. Ministério Público	17
3.2.2. Polícia Judiciária	17
3.2.3. Autoridade Tributária e Aduaneira.....	18
4. O Sistema de Segurança Interna	19
4.1. Enquadramento Geral	19
4.2. Forças e Serviços de Segurança: competências de Polícia fiscal e aduaneira	20
4.2.1. Polícia de Segurança Pública	21
4.2.2. Polícia Judiciária	21
4.2.3. Serviço de Estrangeiros e Fronteira.....	22
4.2.4. Serviço de Informações de Segurança.....	22
4.3. Coordenação e cooperação.....	23
5. Apresentação e análise dos resultados.....	24
5.1. Seleção dos entrevistados	24
5.2. Análise dos resultados	26
5.2.1. Entrevistados da GNR	26
5.2.2. Entrevistados de entidades externas	32
5.3. Medidas a implementar (aperfeiçoamento da valência)	36
Conclusões.....	38
Bibliografia.....	45



Índice de Anexos

Anexo A – Organograma da UAF	Anx A-1
------------------------------------	---------

Índice de Apêndices

Apêndice A – Modelo de Análise	Apd A-1
Apêndice B – Guião da Entrevista n.º 1 (Entrevistados da GNR).....	Apd B-1
Apêndice C – Guião da Entrevista n.º 2 (Entrevistados externos)	Apd C-1
Apêndice D – Perguntas e Segmentos de resposta (Entrevista n.º 1)	Apd D-1
Apêndice E – Perguntas e Segmentos de resposta (Entrevista n.º 2).....	Apd E-1
Apêndice F – Excerto de respostas por Entrevistado (Entrevista n.º 1).....	Apd F-1
Apêndice G – Excerto de respostas por Entrevistado (Entrevista n.º 2).....	Apd G-1
Apêndice H – Medidas a implementar	Apd H-1

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Painel de Entrevistados da GNR	25
Tabela 2 – Painel de Entrevistados externos à GNR	25
Tabela 3 – Resultados da 1.ª questão	26
Tabela 4 – Resultados da 2.ª questão	26
Tabela 5 – Resultados da 3.ª questão	27
Tabela 6 – Resultados da 4.ª questão	28
Tabela 7 – Resultados da 5.ª questão	29
Tabela 8 – Resultados da 6.ª questão	29
Tabela 9 – Resultados da 7.ª questão	30
Tabela 10 – Resultados da 8.ª questão	31
Tabela 11 – Resultados da 1.ª questão (Entrevistados externos).....	32
Tabela 12 – Resultados da 2.ª questão (Entrevistados externos).....	32
Tabela 13 – Resultados da 3.ª questão (Entrevistados externos).....	33
Tabela 14 – Resultados da 4.ª questão (Entrevistados externos).....	33
Tabela 15 – Resultados da 5.ª questão (Entrevistados externos).....	34
Tabela 16 – Resultados da 6.ª questão (Entrevistados externos).....	34
Tabela 17 – Resultados da 7.ª questão (Entrevistados externos).....	35
Tabela 18 – Resultados da 8.ª questão (Entrevistados externos).....	35
Tabela 19 – Modelo de Análise	Apd A-1
Tabela 20 – Medidas estratégicas a implementar	Apd H-1



Resumo

Este trabalho tem como objeto de estudo a Guarda Nacional Republicana, delimitada à sua valência tributária, fiscal e aduaneira. O objetivo da investigação consiste em analisar de que forma esta valência se apresenta como uma área estratégica desta Instituição. Para o efeito, utilizou-se uma metodologia baseada num raciocínio dedutivo, sustentada numa estratégia qualitativa, a partir da conjugação permanente entre a recolha e a análise de dados, utilizando-se o estudo de caso como desenho de pesquisa.

O fator histórico, a implantação territorial, a unidade de comando e a capacidade de fiscalizar e investigar de forma proativa a Criminalidade Tributária, assim como o produto operacional alcançado pela Unidade de Ação Fiscal, são fatores que têm contribuído para a sua afirmação estratégica. As relações interinstitucionais são outro fator fundamental para reforçar essa afirmação no panorama nacional e europeu, a par de um conjunto de medidas estratégicas que devem ser desenvolvidas e implementadas para o seu aperfeiçoamento e adequação à complexidade das exigências hodiernas.

É da conjugação integrada de todos estes fatores que esta valência constitui uma área estratégica da Guarda Nacional Republicana, sendo exclusiva e distintiva no âmbito do Sistema de Segurança Interna face às demais Forças e Serviços de Segurança.

Palavras-chave:

Criminalidade Tributária; Guarda Nacional Republicana; Unidade de Ação Fiscal; valência fiscal, tributária e aduaneira



Abstract

This work has as object of study the National Republican Guard, delimited to its tax, fiscal and customs valence. The objective of the research is to analyze how this valence presents itself as a strategic area of this Institution. For this purpose, a methodology based on deductive reasoning, based on a qualitative strategy was used, based on the permanent combination between data collection and analysis, using the case study as a research design.

The historical factor, the territorial implementation, the unit of command and the ability to proactively supervise and investigate Tax Crime, as well as the operational product achieved by the Fiscal Action Unit, are factors that have contributed to its strategic affirmation. Interinstitutional relations are also another fundamental factor to reinforce this affirmation in the national and European panorama, along with a set of strategic measures that must be developed and implemented for its improvement and adaptation to the complexity of the current requirements.

It is from the integrated combination of all these factors that this valence constitutes a strategic area of the Republican National Guard, being exclusive and distinctive within the scope of the Internal Security System relative to the other Security Service Forces.

Keywords:

Fiscal Action Unit; Tax crime; Tax and customs valuation; Republican National Guard



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

art.º	artigo
ANPR	Sistema de Reconhecimento Automático de Placas Numéricas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BD	Base de Dados
BF	Brigada Fiscal
CCPA	Centros de Cooperação Policial e Aduaneira
CE	Comissão Europeia
CEPOL	Colégio Europeu de Polícia
CM	Conselho de Ministros
CPP	Código de Processo Penal
CT	Criminalidade Tributária
CUE	Conselho da União Europeia
DCIAP	Departamento Central de Investigação e Ação Penal
DSAFA	Direção de Serviços Antifraude Aduaneira
DSIFAE	Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais
EM	Estados-Membros
EUROJUST	Unidade Europeia de Cooperação Judiciária
EUROPOL	Agência da União Europeia para a Formação Policial
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCO	Grupo de Coordenação Operacional
GF	Guarda Fiscal
GNR	Guarda Nacional Republicana
GRA	Gabinete de Recuperação de Ativos
GSEAF	Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
TN	Território Nacional
IUM	Instituto Universitário Militar
LO	Lei Orgânica



LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
MF	Ministério das Finanças
MP	Ministério Público
OE	Objetivos Específicos
OG	Objetivo Geral
OLAF	Organismo de Luta Antifraude
OPC	Órgão de Polícia Criminal
PECFEFA	Plano Estratégico do Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras
PGR	Procuradoria-Geral da República
PJ	Polícia Judiciária
PSP	Polícia de Segurança Pública
PUC-CPI	Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional
QC	Questão Central
QD	Questões Derivadas
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RGIT	Regime Geral das Infrações Tributárias
RGSGNR	Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana
SEF	Serviços de Estrangeiros e Fronteiras
SG-SSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SSI	Sistema de Segurança Interna
TIA	Trabalho de Investigação Aplicada
UAF	Unidade de Ação Fiscal
UCC	Unidade de Controlo Costeiro
UE	União Europeia
UIF	Unidade de Informação Financeira



Introdução

Hoje, como no passado, a principal fonte de receita dos Estados baseia-se na coleta do tributo dos cidadãos por via das receitas que derivam, em grande medida, da cobrança de impostos. A dimensão tributária é uma realidade quotidiana fortemente vincada em Portugal, não só por ser um país com poucos recursos naturais, mas também pela influência decisiva dos mercados externos e da volatilidade da conjuntura internacional em todas as suas dimensões.

Segundo José (2014, p. 5), “a livre circulação de pessoas e mercadorias no espaço *Schengen*, com a abertura das fronteiras dentro da União Europeia, também encetou novos horizontes aos agentes das infrações tributárias, fiscais e aduaneiras e incrementou, ao mesmo tempo, verdadeiros desafios às autoridades europeias policiais”. Efetivamente, a livre circulação de pessoas e de mercadorias, aliada à abertura das fronteiras no espaço da União Europeia (UE) trouxe um conjunto de dificuldades no que respeita ao controlo daquelas atividades, o que motivou uma mudança no comportamento e na atuação das autoridades dos diversos Estados.

As possibilidades proporcionadas pelo avanço tecnológico, assim como a desmaterialização das relações sociais e a reconhecida falta de harmonização fiscal dentro da UE, são fatores que vêm contribuindo para o desenvolvimento de atividades criminosas dirigidas à evasão e à fraude fiscais, que, simultaneamente, dificultam o seu combate.

Em sede dos impostos indiretos, a fraude, sobretudo no que respeita ao imposto sobre o valor acrescentado e aos impostos especiais sobre o consumo, vêm assumindo, crescentemente, contornos de grande complexidade e sofisticação fruto do desenvolvimento organizado e da dimensão transnacional que caracterizam a forma como são consumadas, normalmente associadas a uma pluralidade de agentes cujas condutas têm também um caráter plurilocalizado (Pereira, 2017b).

Não é por acaso que os fenómenos criminais relacionados com a dimensão transnacional da Criminalidade Tributária (CT) têm vindo a despertar um maior interesse nos meios de comunicação social e também nos próprios discursos políticos, encetando-se a perda de um perceptível sentimento de admiração por quem, com sucesso, conseguia ludibriar as Finanças (Silva, 2014, p. 8). De facto, o combate a este tipo de Criminalidade é um tema recorrente na agenda de qualquer Governo, cujo desígnio maior decorre da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (CUE, 2017).

Assim, não é de estranhar que o combate à CT surja como uma das prioridades constantes na Lei-Quadro da Política Criminal¹ (LQPC), com concretização legal posterior², e cuja estratégia se desenvolve no Plano Estratégico do Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (PECFEFA) e, recentemente, de forma mais específica, na Diretiva n.º 1/2017, de 13 de outubro³, da Procuradoria-Geral da República (PGR).

Contudo, independentemente das políticas definidas para que o sentimento de “não-impunidade” se faça sentir, é necessário que as entidades judiciais, policiais e administrativas responsáveis pelo combate à CT se adaptem a esta realidade. Com efeito, em momentos de particular instabilidade económica a nível global, ao qual o nosso país não é alheio, Instituições como a Guarda Nacional Republicana (GNR) assumem um papel determinante, tendo em conta que contribuem para a proteção dos interesses financeiros e económicos do próprio Estado.

Elucidativo desta realidade são os dados constantes no último Relatório Anual de Segurança Interna (IASI) relativamente à atividade tributária, fiscal e aduaneira levada a cabo pela GNR, nomeadamente no que respeita à atividade de fiscalização, levantamento de autos, valor da mercadoria apreendida, investigação criminal e instauração de processos contraordenacionais (SSI, 2017, pp. 79-80).

É justamente por ter como atribuições específicas prevenir, fiscalizar e investigar ilícitos de natureza tributária, fiscal e aduaneira e controlar a circulação de mercadorias (AR, 2007b), que o trabalho efetuado pela GNR tem um acrescido valor com reflexos na própria credibilidade da autoridade do Estado. Daí que, em claro alinhamento com a política fiscal do Governo, a GNR, no documento denominado “*Estratégia da Guarda 2020*”, contemple como um dos seus objetivos estratégicos “potenciar as áreas da investigação e fiscalização de natureza tributária, fiscal e aduaneira” (GNR, 2017a, p. 79), facto que, por si só evidencia a relevância estratégica que esta valência representa para a GNR.

Precise-se, contudo, que apesar de o art.º 3.º, n.º 2, al. d), da Lei Orgânica da GNR⁴ (LOGNR) postular aquelas atribuições específicas, é a sua Unidade de Ação Fiscal (UAF), enquanto Unidade especializada, que materializa especificamente na sua missão, a valência tributária, fiscal e aduaneira.

¹ Aprovada pela Lei n.º 17/2006, de 23 de maio.

² Atualmente vigora a Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto, que define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para vigorar no biênio 2017-2019.

³ Nesta Diretiva, cujo objetivo é concretizar os objetivos, prioridades e orientações consignados na LQPC para o biênio 2017-2019, verifica-se que uma das prioridades incide sobre o combate à criminalidade económico-financeira, em especial, sobre o crime de branqueamento de capitais e sobre os crimes fiscais (PGR, 2018).

⁴ Aprovada pela Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

Face ao tema em apreço e sobre aquele pano de fundo, elegeu-se como objeto de estudo a Instituição “GNR”, delimitada à sua valência tributária, fiscal e aduaneira, prosseguida especificamente pela UAF.

Nesta conformidade, o objetivo da investigação é compreender em que medida esta valência constitui uma área estratégica da GNR, materializando-se como Objetivo Geral (OG) da investigação **“analisar de que forma a valência tributária, fiscal e aduaneira constitui uma área estratégica da GNR”**. Para o efeito, elegeram-se os seguintes Objetivos Específicos (OE):

- **OE1:** Compreender a importância estratégica da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR.
- **OE2:** Caracterizar as principais entidades judiciais, policiais e administrativas que atuam num quadro de colaboração com a GNR no combate à CT.
- **OE3:** Analisar se a valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR é uma competência distintiva relativamente às demais Forças e Serviços de Segurança (FSS) que integram o Sistema de Segurança Interna (SSI).
- **OE4:** Apresentar medidas estratégicas que contribuam para o aperfeiçoamento da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR.

Como problema de investigação, a Questão Central (QC) consiste em saber **“De que forma a valência tributária, fiscal e aduaneira constitui uma área estratégica da GNR?”**. Com o intuito de operacionalizar esta problematização e desta forma se inferir a resposta à QC, foram articuladas as seguintes Questões Derivadas (QD):

- **QD1:** Qual a importância estratégica da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR?
- **QD2:** Em que medida a colaboração com as principais entidades judiciais, policiais e administrativas que atuam no combate à CT confere uma importância estratégica à valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR?
- **QD3:** Qual o quadro de atuação estratégico da GNR que a distingue das demais FSS que integram o SSI?
- **QD4:** Que medidas estratégicas podem ser implementadas para contribuir para o aperfeiçoamento da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR?

Na procura de uma sequência lógica e coerente para a investigação, o presente trabalho, enquadrado no âmbito da Criminalidade económico-financeira, estrutura-se em cinco capítulos, sistematizados da seguinte forma:



- **O primeiro capítulo** é dedicado aos aspetos metodológicos e à revisão da literatura, esquematizando-se a dinâmica e o percurso investigatório seguido; procede-se ainda ao enquadramento concetual do tema, à definição dos conceitos estruturantes e ao estado da arte, o qual permitirá construir uma sólida moldura teórica para o desenvolvimento da investigação.
- **O segundo capítulo**, de cariz iminentemente descritivo, caracteriza genericamente a GNR e em particular a UAF, porquanto é nesta Unidade que reside a valência tributária, fiscal e aduaneira; por outro lado, alude-se à sua evolução histórica para melhor compreender a forma como se encontra atualmente estabelecida na GNR, assim como outros fatores que também contribuem e reforçam a importância estratégica desta valência.
- **No terceiro capítulo** são caracterizadas, ao nível nacional e europeu, as principais entidades judiciais, policiais e administrativas com as quais a GNR se relaciona e colabora no âmbito do combate à CT, com o fito de compreender de que forma a valência tributária, fiscal e aduaneira se pode constituir como uma área estratégica da GNR.
- **No quarto capítulo** pretende-se verificar se a valência tributária, fiscal e aduaneira é um fator distintivo da GNR relativamente às demais FSS que integram o SSI português, efetuando uma análise das competências previstas nas respetivas Leis Orgânicas ou em outra legislação complementar.
- **No quinto e último capítulo** apresentam-se os resultados da análise e interpretação das entrevistas efetuadas a um conjunto de entidades, que, pela sua experiência e/ou pelas funções desempenhadas, atuais ou passadas, contribuem para a prossecução dos objetivos inicialmente definidos; são ainda apresentadas um conjunto de medidas que poderão contribuir para o aperfeiçoamento desta valência.

Por fim, apresentam-se as conclusões em resposta às QD e à QC, referem-se as principais limitações sentidas e culmina-se com algumas recomendações e sugestões para investigações futuras.



1. Enquadramento concetual e metodológico

1.1. Revisão da literatura e estado da arte

Das orientações emanadas pela Comissão Europeia (CE), bem como dos objetivos e prioridades que se encontram estabelecidos na LQPC, e que, consequentemente, se refletem no PECFEFA, resulta um tronco comum que centra na CT uma das prioridades do Estado, tendo esta sido alvo de uma maior precisão e densificação através da Diretiva n.º 1/2017, de 13 de outubro, da PGR. Por sua vez, tal prioridade é materializada no Plano Estratégico da GNR, enquanto guia orientador ao seu Plano de Atividades, documentos absolutamente estruturantes das linhas de orientação e dos objetivos estratégicos da GNR nesta matéria, cabendo à UAF a prossecução de tal desiderato.

No campo académico, merecem destaque as dissertações de mestrado realizadas por Ana Martins (2016) e Paulo José⁵ (2014), subordinadas, respetivamente, aos seguintes temas: “*Os poderes de investigação em matéria tributária: em especial, a investigação da Criminalidade Tributária*”; e “*O Serviço Fiscal Aduaneiro Criminal e Contraordenacional da GNR*”.

Em suma, na primeira, a autora concluiu que a GNR tem competências tributárias, fiscais e aduaneiras e que não se encontra limitada na sua atuação em razão do valor, ao contrário do que se verifica com outras Instituições, que apenas são competentes em função de determinado valor ou da natureza do crime em investigação (Martins, 2016, pp. 214-215).

Quanto à segunda dissertação, por se debruçar diretamente sobre a área fiscal e aduaneira da GNR, consubstanciou uma valorosa base de partida teórica para se compreender o atual estado da arte. Em síntese, o autor concluiu que, apesar da extinção da Brigada Fiscal (BF) e da consequente repartição de competências por duas novas unidades, a UAF e a Unidade de Controlo Costeiro (UCC), estas continuam a dar garantias de sucesso, contudo, alerta para a necessidade do reforço dos seus recursos humanos, sob pena de se perder o *know-how* acumulado; por outro lado, concluiu que a UAF assume uma posição de destaque no âmbito do Sistema Tributário português e que a existência de um corpo de natureza militar com competências de fiscalização tributária, fiscal e aduaneira tem constituído um dos fatores-chave para o sucesso no combate à CT, à semelhança do que sucede com a *Guardia di Finanza* italiana e com o *Servicio Fiscal* da *Guardia Civil* espanhola (José, 2014, pp. 117-120).

Ainda no campo académico, realçam-se os contributos recolhidos de alguns Trabalhos de Investigação Aplicada (TIA) realizados na Academia Militar, dos quais se realçam “*A Unidade de Ação Fiscal e a Interoperabilidade com as Autoridades de Combate ao Crime Fiscal e*

⁵ Oficial superior da GNR que desempenhou diversas funções na UAF e na ex-BF.



Aduaneiro”, elaborado por Costa (2013); e “*O Papel da Unidade de Ação Fiscal no combate ao Crime Organizado*”, realizado por Lourenço (2017). No primeiro, concluiu-se que a criação de um Sistema de Gestão de Informação Integrado seria benéfico ao nível da interoperabilidade, cooperação e celeridade das investigações de âmbito tributário, fiscal e aduaneiro, possibilitando a interligação de diversos intervenientes, bem como a eliminação da duplicação de informações; e que seria de todo desejável a inclusão da UAF no protocolo existente entre a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a PJ, assim como o seu acesso à informação existente na Unidade de Informação Financeira (UIF), através do Grupo Permanente de Ligação (GPL) da PJ (Costa, 2013, p. 50).

No segundo, genericamente, concluiu-se que a UAF desempenha um papel relevante no combate à CT através das suas subunidades dispersas ao longo do Território Nacional (TN) e que a experiência e o conhecimento adquiridos fazem desta Unidade um importante ator no Sistema Tributário português; e, por lado, que a sua capacidade fiscalizadora é um fator que lhe confere uma enorme vantagem ao nível da prevenção criminal; por outro lado, verifica-se a existência de uma sobreposição de competências de âmbito tributário com a AT e a PJ, mas que a UAF, enquanto Autoridade de Polícia Tributária, não possui acesso à mesma informação que estas entidades, facto que se traduz numa vulnerabilidade em termos de investigação criminal (Lourenço, 2017, pp. 53-57).

Doutrinariamente, constatou-se que a literatura existente é escassa por se tratar de uma área muito específica relacionada com uma valência muito particular da GNR, no entanto, realça-se a obra produzida pelo então Capitão da ex-Guarda Fiscal (GF) Pedro Santos (1985), com mais de três décadas, denominada “*Génese e Estrutura da Guarda Fiscal*”, que aborda a génese da GF e a origem da valência tributária, fiscal e aduaneira; e o “*Regime Geral das Infrações Tributárias*”, de Silva (2010), por ser uma anotação a um diploma legal que condensa grande parte dos ilícitos criminais e contraordenacionais investigados pela GNR.

Para o atual Comandante da UAF, Coronel Pereira (2017a, p. 29), é à UAF que compete a prossecução das atribuições cometidas à GNR no plano da prevenção, descoberta e repressão das infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, nos termos definidos no Regime Geral das Infrações Tributárias⁶ (RGIT) e na Lei Orgânica da Investigação Criminal⁷ (LOIC). Aliás, enfatiza que um dos resultados do processo da reforma das FSS empreendida em 2007, foi justamente com o objetivo do “exercício de competências reforçadas em matéria de investigação da Criminalidade tributária (...) ao definir-se a UAF como «unidade especializada

⁶ Aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, com última alteração dada pela Lei n.º 98/2017, de 24 de agosto.

⁷ Aprovada pela Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, com última alteração dada pela Lei n.º 57/2015, de 23 de junho.

e de alto nível técnico»” (Pereira, 2017a, p. 34). Face às competências da UAF, considera ainda que “não existe outra Força de Segurança em Portugal que tenha simultaneamente competências desde a mais leve contraordenação até ao crime de maior complexidade para o combate às infrações tributárias, fiscais e aduaneiras e capacidade operacional de intervenção fiscalizadora em qualquer ponto do território nacional” (Pereira, 2017a, p. 39).

Pelo que antecede, atendendo à investigação que se centra na compreensão e análise da importância estratégica da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR, impõe-se a necessidade da clarificação deste conceito. Porém, perscrutando a legislação e a própria doutrina, constata-se a inexistência de qualquer conceito que defina expressamente o que se entende por tal. Todavia, observando o disposto no art.º 41.º, n.º 2, e o art.º 3.º, n.º 2, al. d), da LOGNR, conjugado com o disposto no art.º 7.º, n.º 4, da LOIC, e art.º 41.º, n.º 1, al. a), do RGIT, resulta que a GNR, através da UAF, é responsável pela prevenção e pela investigação criminal específica de infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como pela fiscalização e controlo da circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira. Neste sentido, para efeitos da presente investigação, por “valência tributária, fiscal e aduaneira” considera-se “a capacidade legalmente conferida à GNR que lhe permite proceder à fiscalização e ao controlo da circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira, e de prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, levando a cabo todos os atos necessários para o efeito”.

Arrolados com este conceito, surgem outros dois que importam explicitar: “*Polícia Fiscal e Aduaneira*” e “*Criminalidade Tributária*”. No primeiro, acompanhamos a definição de Branco (2010, p. 251), que a considera como a “Polícia com competência específica para proceder à fiscalização, ao controlo e ao acompanhamento de mercadorias sujeitas ao regime aduaneiro, bem como à instrução de processos de contra-ordenação por infrações fiscais aduaneiras”. Já no que respeita ao conceito de “Criminalidade Tributária”, importa frisar que, seguindo o professor Germano Marques da Silva (2009, p. 35), “o bem jurídico tutelado pela generalidade dos crimes tributários é o Sistema Tributário”, ao qual, nessa esteira, Cátia Azevedo (2014, p. 29) refere que esse bem jurídico corresponde à função tributária do Estado, e que os crimes previstos no RGIT podem ser classificados como crimes tributários, crimes aduaneiros, crimes fiscais e crimes contra a segurança social, e que as contraordenações podem ser aduaneiras e fiscais. É, portanto, neste racional, que na presente investigação se considera “Criminalidade Tributária” a prática de qualquer infração (criminal ou contraordenacional) de âmbito tributário, fiscal ou aduaneiro.

1.2. Modelo de análise

A abordagem metodológica desta investigação sustenta-se na NEP/ACA-010 e na NEP/ACA-018, ambas de setembro de 2015, do então Instituto de Estudos Superiores Militares, bem como na publicação *“Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação”*, de fevereiro de 2016, do mesmo Instituto.

Assim, tendo por base estas publicações, o processo de investigação adotado foi desenvolvido seguindo o racional dos OE e das QD, dando origem ao nosso modelo de análise (conforme Apêndice A). Desta forma, seguiu-se uma estratégia de investigação em função do objeto de estudo, segundo uma abordagem qualitativa de natureza essencialmente empírica e descritiva, baseada num raciocínio dedutivo (Santos, et al., 2016, p. 29), com vista a dar resposta à nossa QC. No que respeita ao desenho de pesquisa foi utilizado o “estudo de caso” (Santos, et al., 2016, p. 39), centrado na “GNR” e particularizado à “UAF”, por esta ser a Unidade especializada da GNR responsável pela valência tributária, fiscal e aduaneira.

1.3. Percurso metodológico

Cientes da importância da fase exploratória, procedeu-se ao levantamento do estado da arte através de uma revisão preliminar da literatura existente sobre o tema, nomeadamente com recurso às fontes primárias, como legislação e alguns relatórios, mas também a algumas fontes secundárias e terciárias, como estudos académicos e alguma doutrina, complementada com a realização de entrevistas exploratórias e informais que auxiliaram no estreitamento no objeto de estudo e na definição da problemática que se pretendia ver analisada e tratada.

Na fase analítica, manteve-se a estratégia de investigação, ao que se juntaram um conjunto de entrevistas semiestruturadas, segundo uma amostra não probabilística e intencional. Posteriormente, a observação dos dados resultantes das entrevistas foi efetuada através da análise de conteúdo, a partir de uma grelha analítica, seguindo os seguintes estádios: transcrição, leitura, análise descritiva, construção de segmentos de resposta e análise interpretativa (Santos, et al., 2016, p. 121).

Na fase conclusiva, avaliaram-se os resultados e foram apresentadas as principais conclusões em resposta à QC, finalizando-se a investigação com indicação das limitações com que nos deparámos, bem como, não deixando de sinalizar algumas recomendações para estudos futuros (Santos, et al., 2016, p. 138) .



2. A Guarda Nacional Republicana: em especial, a Unidade de Ação Fiscal

2.1. Breve resenha

A GNR é uma Instituição secular com cerca de 200 anos de existência, cuja origem histórica remonta ao corpo de Quadrilheiros (Alves, 2008, p. 104). Todavia, só com a proclamação da República, é que viria a ser criada a GNR, através do Decreto de 3 de maio de 1911, cuja missão era velar pela segurança pública, manutenção da ordem e proteção das propriedades públicas e particulares em todo o país.

Contudo, só após a revolução do 25 de abril de 1974 é que daria à estampa a primeira Lei Orgânica da GNR (LOGNR)⁸, sendo que, dez anos depois seria publicada a segunda LOGNR⁹, a qual, entre outros aspetos, viria a extinguir a GF¹⁰. Em 2007, decorrente de um processo de reestruturação das FSS, surge a terceira e atual LOGNR¹¹, segundo a qual, em conformidade com o seu art.º 1, n.º 1, define a GNR como uma “força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas”, cuja missão consiste em “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional”¹² (AR, 2007b).

As suas atribuições estão consagradas no art.º 3.º da LOGNR e são prosseguidas em todo o TN, assim como no mar territorial até às 12 milhas, cobrindo cerca de 94% da malha territorial (GNR, 2017b, p. 31), cuja missão é assegurada por 22.724 efetivos¹³. Para cumprir as suas múltiplas atribuições, além da sua estrutura de comando, onde se incluem os três comandos funcionais, a GNR articula-se em vinte Unidades Territoriais, três Unidades Especializadas, uma de Representação, uma de Intervenção e Reserva e um Estabelecimento de Ensino (AR, 2007b).

Pela sua natureza e polivalência, a GNR situa-se numa posição de “charneira” entre as Forças Armadas e as FSS, abrangendo, em permanência, todo o espectro da conflitualidade, em quaisquer das modalidades de intervenção das Forças Nacionais em tempo de paz, em tempo de guerra ou em situações de crise (a nível interno ou externo) (GNR, 2017b, p. 22).

⁸ Aprovada pelo DL n.º 333/83, de 14 de julho.

⁹ Aprovada pelo DL n.º 231/93, de 26 de junho.

¹⁰ Formalmente extinta pelo DL n.º 230/93, de 26 de junho.

¹¹ Recordando-se que foi aprovada pela Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

¹² Conforme art.º 1.º, n.ºs 1 e 2, da LOGNR.

¹³ Dados disponíveis no RASI 2017, referentes a 31 de dezembro de 2017 (SSI, 2017, p. 153)



2.2. A Unidade de Ação Fiscal: evolução histórica

2.2.1. Guarda Fiscal: a Instituição fundadora

Historicamente, a cobrança de impostos desde sempre constituiu uma das principais formas de financiamento das Monarquias e dos Estados. No século XIX, como o Sistema Tributário português já apresentava algumas fragilidades, registando-se uma grande concorrência fraudulenta que prejudicava o Tesouro nas suas receitas, o Ministro da Fazenda à época, Ernesto Ribeiro, manifestou a intenção de remodelar os serviços fiscais e os corpos alfandegários, pretendendo aglutinar todos os corpos existentes numa única unidade nacional, moldada nos preceitos da disciplina militar (Santos, 1985, p. 86) .

Aquela intenção inseriu-se na conceção estrutural do Estado liberal, que procurava dar uma certa unidade e disciplina ao disperso e desconexo Sistema Tributário do antigo regime. Ernesto Ribeiro, após ter observado outros países onde estruturas de fiscalização semelhantes também já existiam e funcionavam, decidiu criar uma estrutura que fosse eficaz e trouxesse garantias de sucesso (Santos, 1985, p. 88). A sua vontade viria a ser concretizada com a criação da GF, formalmente constituída pelo Decreto n.º 4, de 17 de setembro de 1885, sendo esta constituída com recurso aos Guarda-Barreiras destacados da antiga Guarda Real de Polícia e ficando subordinada ao Ministro dos Negócios da Fazenda¹⁴.

A sua missão passou a ser a fiscalização terrestre e marítima dos impostos com o objetivo de prevenir e reprimir o contrabando decorrente do movimento das embarcações e mercadorias sujeitas a direitos cobrados nas alfândegas (Santos, 1985, p. 93). O propósito fundamental para a elaboração daquele Decreto, segundo Chantre (2015, p. 7), “foi preparar, instruir e disciplinar um corpo de guardas aptos para uma séria fiscalização e defesa, dando ao reino uma maior capacidade de coleta e fiscalização de impostos”.

Com a criação da GF a cobrança e a fiscalização de impostos por parte da Administração Pública passou, de facto, a ser mais efetiva e robusta (Esteves, 1985, p. 135). Contudo, com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia em 1986 e, mais tarde, com a plena integração na UE, as FSS portuguesas foram alvo de uma profunda reestruturação, onde a GNR não constituiu exceção, facto determinante para aquilo que viria a ser a extinção da GF, naquela que foi, porventura, a mais marcante e significativa das alterações levadas a cabo pelo Governo da altura.

¹⁴ Mais tarde, este Ministério daria lugar ao Ministro das Finanças, ficando na sua dependência até 1991, sendo que, com o DL n.º 451/91, de 4 de dezembro, a GF passou a ter uma dupla dependência deste Ministério e do Ministério da Administração Interna até à sua extinção formal (Meireles, 2011, p. 11).

2.2.2. Brigada Fiscal: a Unidade antecessora

A LOGNR¹⁵, ditava, no seu preâmbulo, que “a Guarda Fiscal se deveria transformar numa Brigada Fiscal através da integração dos poderes que lhe estão cometidos e dos meios e pessoal que lhe estão afetos na GNR (...) o que obriga a dotar as entidades encarregadas de repressão fiscal de meios técnicos aptos e adequados a uma resposta eficaz perante uma atividade ilícita mais exigente” (CM, 1993). Todavia, para Andrade (2011, p. 174), as alterações introduzidas limitaram-se, na sua essência, “a questões de adaptação terminológica decorrentes da sua integração, uma vez que a sua missão, atribuições e áreas de atuação se mantiveram praticamente as mesmas”.

Não obstante, a BF herdou todo o espólio pertencente à GF e passou a ser a Unidade “especial” da GNR responsável pelo cumprimento da missão no âmbito da prevenção, descoberta e repressão de infrações fiscais e aduaneiras e pela vigilância das fronteiras marítimas, ficando os seus militares investidos de poderes de autoridade de Polícia fiscal e aduaneira em todo o TN. Assim, houve necessidade de proceder ao reajustamento do dispositivo da GNR, realidade que veio a ser materializada posteriormente pelo Despacho do Comandante-Geral da GNR n.º 19643/2000, de 30 de setembro.

Volvidos mais de 20 anos¹⁶, surge o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado com o objetivo de modernizar a Administração Pública, dele fazendo parte a reforma do setor da Segurança, designadamente das FSS. No seguimento e em linha com a intenção política da época foi publicada a atual LOGNR, procedendo à extinção da BF e criando, em sua substituição, duas unidades repositórias das suas atribuições: a UCC e a UAF, ficando esta última como sua legatária, não só em termos heráldicos, como em termos da própria missão, competências e áreas de atuação.

2.2.3. A atualidade: uma Unidade “especializada”

Decorrente da extinção da BF, a UAF herdou as tradições e características da GF e da BF, impendendo sobre si uma acrescida responsabilidade em honrar o seu passado. De facto, como assinala Pereira (2017a, p. 33), “o fator histórico é um aspeto fundamental, pois que, desde 1885 o Estado jamais prescindiu de, no exercício da função de fiscalização tributária, dispor de uma força de cariz militar, tendo em conta características intrínsecas como a sua organização, disciplina, unidade de comando e elevada capacidade operacional”.

Legalmente, à luz dos artigos 22.º, n.º 1, al. c), e 41.º, n.º 1, ambos da LOGNR, a UAF é uma Unidade “especializada” que atua a nível nacional e tem competência específica de

¹⁵ Aprovada pelo DL n.º 230/93, de 26 de junho.

¹⁶ Por intermédio da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 124/2005, de 4 de agosto.

investigação para o cumprimento da missão tributária, fiscal e aduaneira (AR, 2007b). Neste conspecto, José (2014, p. 2) sublinha a importância da sua missão ao realçar que decorrem “responsabilidades relevantes na proteção e salvaguarda dos interesses tributários do Estado e seus contribuintes, designadamente na área da fiscalização tributária, fiscal e aduaneira”.

Após a publicação da LOGNR, a Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro, estabeleceu a organização interna das diversas unidades da GNR, onde se inclui a UAF (conforme Anexo B – Organograma da UAF), sendo que, através do Despacho n.º 75/08-OG, de 22 de dezembro e do Despacho n.º 62/09-OG, de 30 de dezembro¹⁷, ambos do Comandante-Geral da GNR, foi determinado que a UAF passasse a executar ações de fiscalização tributária, fiscal e aduaneira; recolhesse notícias e apoiasse operacionalmente as atividades de investigação exercidas pelas subunidades operacionais; e coordenasse com os Comandos Territoriais dos Açores e Madeira a execução de ações decorrentes da sua missão geral (Chantre, 2015, p. 12).

Outro normativo relevante para UAF é o Regulamento Geral do Serviço da GNR (RGSGNR), dele decorrendo que as suas missões de fiscalização no âmbito fiscal e aduaneiro são desempenhadas em todo o TN, sendo que, no desempenho das funções que lhe são conferidas pela legislação aduaneira e fiscal em vigor, o efetivo da GNR deve também exercer aturada vigilância em todas as áreas do território no sentido de detetar os delitos fiscais e aduaneiros¹⁸ (GNR, 2010).

Para José (2014, p. 47), “a criação da UAF, enquanto unidade com carácter especializado e de alto nível técnico, traduz a materialização orgânica necessária para dar resposta às competências em matéria de investigação da Criminalidade Tributária, atribuídas por lei”. Nesta esteira, Assunção (2010, p. 40) realça que “através da publicação da Lei Orgânica, da Lei de Segurança Interna e da Lei de Organização da Investigação Criminal, foram introduzidas profundas mutações no figurino legal e organizacional de combate à CT, cuja materialização se traduziu num reforço das competências de investigação criminal”. Efetivamente, com a entrada em vigor da LOIC, a GNR viu reforçadas as suas competências de combate à CT¹⁹. Tal, é também assinalado por Chantre (2015, p. 13), quando refere que a UAF, “com a publicação da LOIC viu consagrada a competência concorrencial com a PJ na investigação de ilícitos tributários de valor superior a 500.000€, constituindo-se como um voto de enorme confiança nesta nova Unidade da GNR”. Não obstante, sem embargo da sua competência específica no

¹⁷ Este Despacho mantém-se em vigor na parte respeitante à UAF, por força do disposto nos n.ºs 11 e 12. c. do Despacho n.º 18/14-OG, de 11 de março, do Comandante-Geral da GNR.

¹⁸ Conforme art.ºs 6.º, n.º 8 e 186.º, ambos do RGSGNR.

¹⁹ Conforme art.º 7.º, n.º 4, da LOIC.



âmbito da fiscalização tributária, fiscal e aduaneira, existem algumas fragilidades, internas e externas, que importam ter presente, pois que condicionam e afetam a atividade operacional, como sejam: a inexistência, ainda que prevista, da regulação funcional da GNR com o Ministério das Finanças (MF); a clarificação da competência dos Comandos Territoriais para atuarem no campo das contraordenações tributárias, fiscais e aduaneiras; a carência de efetivos; e a própria disseminação territorial muito centrada no litoral (José, 2014, p. 55).

A perceção destes vários aspetos é importante no sentido em que auxiliam a compreender a realidade, evitando-se, por exemplo, casos como aqueles que ocorreram com a Polícia de Segurança Pública (PSP) relativamente ao alegado conflito de competências territoriais²⁰. No entanto, como nota José (2014, p. 48 e 118), “a UAF, paralelamente à atividade de investigação, desenvolve como tarefa primária a execução de ações de fiscalização e controlo de mercadorias em circulação (...) e que a vertente da fiscalização da circulação de mercadorias no âmbito tributário, fiscal e aduaneiro é impar no contexto do SSI e, atendendo aos quadros técnicos e especializados existentes na GNR com vasta experiência acumulada, constitui-se como um fator importante na luta contra este tipo de ilícito”.

Para o cumprimento da sua missão, embora o Quadro Orgânico de Referência da UAF preveja a existência de 612 militares²¹, atualmente, a UAF apenas conta com um efetivo de 360 militares (cerca de 59%), pouco mais de metade do que seria necessário. De salientar ainda que dos 340 militares que deveriam pertencer à estrutura da investigação criminal, somente 145 estão a desempenhar essas funções²². Do ponto de vista orçamental, a UAF, nos últimos três anos, dispôs de cerca de 850.000€/ano para fazer face aos seus encargos (Pereira, 2018).

No que respeita ao produto operacional da UAF, atente-se aos valores vertidos no RASI de 2017, no qual, como resultante da sua atividade de fiscalização tributária, se evidenciam o levantamento de 15.248 autos, cujo valor da mercadoria apreendida ascendeu aos 28,3 M€ e onde o valor das coimas aplicadas foi na ordem dos 5,3M€ (SSI, 2017, p. 79). Já no que respeita à investigação criminal e à intervenção contraordenacional, foram instaurados 4.182 processos e investigados 6.762, representando um aumento de 4,8% comparativamente com 2016. Destes, concluíram-se 4.668, no âmbito dos quais foi apurada fraude e evasão fiscal estimadas em cerca de 259.2M€, superando em mais de 42M€ o montante apurado em 2016 (SSI, 2017, p. 80).

²⁰ A este respeito, relembra-se a notícia que veio a público no dia 25 de janeiro do corrente ano, onde a PSP do Seixal travou uma fiscalização da UAF. Disponível em: https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/psp-trava-operacao-da-gnr?Ref=DET_noticiascecao. (consultado em 3 de fevereiro de 2018).

²¹ De acordo com o disposto no Anexo B ao Despacho n.º 62/09-OG, de 30 de dezembro.

²² Informação prestada pelo Chefe da Secção de Pessoal da UAF, em 3 de maio de 2018.

3. Cooperação interinstitucional: âmbito tributário, fiscal e aduaneiro

O art.º 6.º da LOGNR, sob a epígrafe “*Deveres de colaboração*”, estabelece que a GNR colabora com as FSS e que os serviços e demais entidades públicas e privadas devem prestar-lhe a colaboração que lhes for solicitada no exercício das suas funções (ARb, 2007). Esta colaboração surge tipificada como um *dever*, o que necessariamente potencia a obrigação legal da sua prestação, salientando-se que os pedidos neste âmbito são bastantes e de vária natureza, sobretudo os realizados pelo Ministério Público (MP), em especial, pelo Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP).

No plano da investigação criminal, também o “*Dever de cooperação mútua*”, se encontra tipificado no art.º 10.º da LOIC, o qual abarca o espectro nacional entre os vários serviços de Polícia, o que pressupõe a troca de dados e de informações sobre os vários crimes sempre que uma das Polícias o solicite (Valente, 2017, p. 543). Para este autor (2017, p. 544), os “OPC portugueses estão subordinados ao princípio da *dupla obrigação de cooperação* por força do art.º 12.º da LOIC: *nacional* (entre os vários OPC); e *européia e internacional* (através da integração daqueles OPC junto nos Gabinetes Nacionais de Ligação que funcionam junto da EUROPOL e da INTERPOL)”.

Note-se, que a AT e a PJ assumem um papel preponderante no que tange à partilha de informação, enquanto detentoras das bases de dados (BD) que possibilitam ter acesso no âmbito das investigações dos crimes relacionados com a CT. Por outro lado, sendo Portugal um dos Estados-Membros (EM) da UE, também existem diversas entidades que colaboram com a GNR, onde se evidencia o principal órgão estratégico europeu, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), mas também outras entidades, como a Agência da União Europeia para a Formação Policial (EUROPOL), o Colégio Europeu de Polícia (CEPOL) e a Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (EUROJUST).

Conclusivamente, como enfatiza Cruz (2018, p. 116), “depreende-se que as ferramentas da UE para o combate à Criminalidade Tributária e organizada se baseiam nos conceitos de cooperação, coordenação, padronização, convergência e, em último rácio, na integração entre as autoridades soberanas nacionais”.

3.1. De âmbito europeu

3.1.1. Organismo de Luta Antifraude

A política antifraude da UE é da responsabilidade do OLAF, cuja génese assenta na Decisão n.º 1999/352/CE, de 28 de abril²³. A sua principal missão é realizar inquéritos

²³ Com última alteração dada pela Decisão (UE) n.º 2015/2418, de 18 de dezembro de 2015.

independentes sobre eventuais casos de fraude e corrupção que envolvam fundos da UE, por forma a assegurar que o dinheiro dos contribuintes do espaço europeu é utilizado em projetos suscetíveis de criar emprego e crescimento na Europa (OLAF, 2017).

Por outro lado, além de proteger e zelar pelos interesses financeiros da UE, este Organismo auxilia ainda os EM no acompanhamento e monitorização da execução das suas atividades no combate à luta antifraude, promovendo a cooperação entre as diferentes autoridades dos respetivos EM – onde se inclui a GNR/UAF –, de modo a que estas tenham uma visão mais holística sobre a forma como está a evoluir a CT no espaço europeu.

3.1.2. Serviço de Polícia Europeu

O EUROPOL, que designa ou tem por base o conceito de Serviço de Polícia Europeu, “surgiu oficialmente no Conselho Europeu de Luxemburgo, em junho de 1991, devido à proposta do Chanceler alemão Helmut Kohl que apresentou uma moção para a criação de uma Unidade Europeia de Polícia” (Gomes, 2011, p. 15). No entanto, a criação deste Serviço só foi acordada em fevereiro de 1992, com a aprovação do Tratado de *Maastricht*.

Este Serviço recolhe e analisa informações pessoais sobre indivíduos transmitidas pelas autoridades policiais de todos os EM e relacionadas com os crimes que são da sua competência (EUROPOL, 2008, p. 8). Estas competências encontram-se previstas no art.º 4.º da Decisão do Conselho da UE n.º 2009/371/JAI, de 6 de abril de 2009²⁴, abrangendo a Criminalidade organizada e o Terrorismo, bem como outras formas de Criminalidade graves que afetem dois ou mais EM (DGPI, 2017).

De acordo com a Direção-Geral da Política de Justiça, com a alteração da Convenção EUROPOL registou-se um alargamento da sua missão no sentido de abranger o branqueamento de capitais, a assistência no domínio da prevenção da Criminalidade, os métodos e técnicas de polícia científica e ainda a possibilidade de participar em equipas de investigação conjuntas ou de solicitar aos EM que efetuem ou coordenem investigações (DGPI, 2017). Nos termos dos art.ºs 8.º e 10.º da supramencionada Decisão, cada EM deve criar ou designar uma unidade nacional para o desempenho das funções nela previstas e destacar, pelo menos, um Oficial de ligação para a sede da EUROPOL²⁵ (DGPI, 2017).

²⁴ Esta Decisão veio substituir a Convenção criadora da EUROPOL.

²⁵ Nos termos do art.º 12.º, n.º 3, da LOIC, a PJ, a GNR, a PSP e o SEF integram, através de Oficiais de ligação permanentes, os Gabinetes Nacionais de Ligação a funcionar junto da EUROPOL.

3.1.3. Agência da União Europeia para a Formação Policial

A CEPOL, outrora conhecida por «Academia Europeia de Polícia»²⁶, é uma “agência da UE que se dedica à formação de agentes de polícia e ao reforço da capacidade das autoridades policiais, com particular incidência nas que têm uma dimensão europeia ou transfronteiriça, colaborando também com outras agências ou organizações internacionais” (CEPOL, 2012). Vocacionada para a formação de agentes com funções policiais de cada um dos países da UE, a CEPOL auxilia-os a organizarem ações de formação de vanguarda sobre as prioridades em matéria de segurança (UE, 2017).

Esta agência é constituída pelas escolas nacionais superiores de formação dos Serviços de Polícia, onde Portugal tem participação, realçando-se a organização de diversas ações de formação, com o intuito de mitigar alguns obstáculos à cooperação policial no terreno (Gomes, 2006, p. 258). Nos termos do art.º 3.º, n.º 3, do supracitado Regulamento, a CEPOL reúne uma rede de Institutos de formação de agentes das autoridades com funções policiais dos EM (EURO-LEX, 2018).

3.1.4. Unidade Europeia de Cooperação Judiciária

A EUROJUST foi instituída pela Decisão do Conselho Europeu n.º 2002/187/JAI, de 28 de fevereiro²⁷, cuja missão é reforçar a eficácia das autoridades nacionais responsáveis pela investigação e pelo exercício da ação penal na luta contra as formas graves de Criminalidade transfronteiriça e organizada, bem como submeter os criminosos a julgamento de forma célere e eficaz (EUROJUST, 2018).

Os objetivos da EUROJUST passam por incentivar a melhoria da coordenação entre as autoridades competentes dos EM relativamente às investigações e procedimentos penais e ainda por promover a melhoria ao nível dos pedidos de cooperação judiciária e de decisões nesta matéria (CUE, 2002). Neste âmbito, merece especial realce o facto de cada EM poder ser representado por procuradores, juízes ou Oficiais de Polícia, assumindo estes o papel do “*membro nacional*”, podendo, ao abrigo desse estatuto, solicitar, entre outras aspetos, informações sobre factos criminosos e respetivos agentes, estado das investigações e dos processos ou ainda dos pedidos de cooperação judiciária internacional, conforme decorre do art.º 8.º, n.º 6, al. b), da Lei que regula o Estatuto e a competências do membro nacional da EUROJUST²⁸ (AR, 2003).

²⁶ No entanto, desde 1 de julho de 2016, que a sua designação oficial passou a ser «Agência da União Europeia para a Formação Policial», conforme decorre do Regulamento (PE) n.º 2015/2219, de 25 de novembro.

²⁷ Alterada posteriormente pela Decisão n.º 2009/426/JAI, de 16 de dezembro de 2008, do Conselho Europeu.

²⁸ Aprovado pela Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 20/2014, de 15 de abril.

3.2. De âmbito nacional

3.2.1. Ministério Público

Na nossa ordem jurídica, segundo Ana Martins (2016, p. 72), foi “adotado um modelo de dependência funcional dos órgãos de polícia criminal face às autoridades judiciais”, sendo que, este modelo evidencia-se, desde logo, pela definição de Órgão de Polícia Criminal (OPC) contida no Código de Processo Penal²⁹ (CPP) e pelo facto de estes atuarem, no âmbito do processo penal tributário, sob a direção das autoridades judiciais (Martins, 2016, p. 73).

À luz do art.º 3.º, n.º 4, da LOIC, os OPC devem ainda coadjuvar as autoridades judiciais na investigação e no desenvolvimento de ações de prevenção e investigação que sejam da sua competência. Destarte, ainda que os OPC tenham este “*dever de colaboração*”, no seio do MP encontra-se o DCIAP, o qual, de acordo com o art.º 46.º, n.º 1, do Estatuto³⁰ do MP, “é um órgão de coordenação e de direção da investigação e de prevenção da Criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade”, sendo dirigido por um procurador-geral adjunto (CM, 1986).

A este órgão compete, portanto, a coordenação e a direção da investigação dos crimes económico-financeiros (internacionais e transnacionais) efetuados de forma organizada e com recurso a tecnologia informática (Costa, 2013, p. 20). É, pois, um órgão com o qual a GNR/UAF se relaciona e depende em termos funcionais, designadamente no que respeita à direção e supervisão dos inquéritos criminais.

3.2.2. Polícia Judiciária

A PJ compreende vários serviços, destacando-se a Unidade Nacional de Combate a Corrupção³¹, prevista no art.º 28.º, n.º 1, al. b), da LOPJ, cujas competências se encontram crismadas no art.º 8.º da Lei n.º 42/2009, de 12 de fevereiro³², de entre as quais se salientam as de índole tributária. Para Ana Martins (2016, p. 173), a PJ tem um papel importante no combate à CT, especialmente no que se refere à “alta Criminalidade Tributária”, porém, contrariamente à AT, à Segurança Social ou à GNR/UAF, a PJ apenas se torna interveniente quando estiverem em causa valores acima dos 500.000€³³. A PJ conta também na sua orgânica com a UIF, órgão responsável pela recolha, centralização, tratamento e difusão a nível nacional e internacional de informação respeitante à prevenção e investigação de crimes tributários (AR, 2009); e com o

²⁹ Aprovado pelo DL n.º 78/87, de 17 de fevereiro, com última alteração dada pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto.

³⁰ Aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, com última alteração dada pela Lei n.º 9/2011, de 12 de abril.

³¹ Unidade que veio extinguir e substituir a Direção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira que constava na anterior LOPJ.

³² Lei que estabelece as competências das Unidades da PJ.

³³ Conforme art.º 7.º, n.º 4, al. a), da LOIC.



GRA³⁴, que utiliza a investigação financeira ou patrimonial para obter informações para posteriores apreensões dos bens ilegítimos (AR, 2011).

É precisamente neste contexto que a GNR/UAF se relaciona com a PJ, concretamente com estas duas Unidades, solicitando-lhes colaboração, nomeadamente quando está em causa a obtenção de informações específicas, como por exemplo sobre o confisco de bens, bastante úteis para o sucesso das suas investigações.

3.2.3. Autoridade Tributária e Aduaneira

Segundo o disposto no art.º 4.º, al. f), da Lei Orgânica³⁵ do Ministério das Finanças (MF), a AT é um serviço central do Estado que administra os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, e que exerce o controlo da fronteira externa da UE e do TN para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade (CM, 2011).

Para cumprimento da sua missão, existem duas unidades orgânicas nucleares³⁶: a Direção de Serviços Antifraude Aduaneira (DSAFA), que, para além de assegurar a execução de diligências no âmbito do RGIT, centraliza e trata os dados aduaneiros e fiscais de natureza estratégica e as informações de natureza tática ou operacional; e a Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais (DSIFAE), responsável por promover a cooperação com entidades públicas, privadas e com outros serviços com competências inspetivas ou de investigação criminal, para a deteção e controlo da evasão e fraude tributárias (MF, 2011).

Entre a GNR/UAF e a AT destaca-se a implementação do Grupo de Coordenação Operacional (GCO)³⁷, constituído por dois representantes de cada uma das entidades, tendo por missão coordenar as equipas mistas e operacionalizar a troca de informação, bem como ministrar formação profissional (UAF, 2016, p. 10).

Relevo ainda para o princípio da “*Coordenação interadministrativa*” constante na Lei Orgânica³⁸ da AT, tendo por escopo a coordenação da AT com outras entidades (CM, 2011) onde se inclui a GNR/UAF, encontrando expressão inequívoca no PECFEFA (GSEAF, 2015, p. 17).

³⁴ Criado pela Lei n.º 45/2011, de 24 de junho

³⁵ Aprovada pelo DL n.º 117/2011, de 15 de dezembro.

³⁶ Consagradas na Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.

³⁷ Previsto no art.º 8.º do Protocolo celebrado entre a GNR e AT em 21 de dezembro de 2012.

³⁸ Aprovada pelo DL n.º 118/2011, de 15 de dezembro, com última alteração dada pelo DL n.º 78/2017, de 30 de junho.

4. O Sistema de Segurança Interna

De acordo com o plasmado no art.º 1 da Lei de Segurança Interna (LSI)³⁹, a Segurança Interna é “a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e tranquilidades públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a Criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

Como ensina Valente (2017, p. 164), o conceito de “Segurança Interna” apresenta-se como um conceito “poliédrico, que não se esgota no art.º 1.º da LSI, uma vez que é mais do que uma atividade ou tarefa, é antes um bem essencial ao desenvolvimento harmonioso da sociedade, uma necessidade real e cognitiva coletiva e individual de uma sociedade política e jurídica organizada que representa a natureza do Estado”.

Para materializar esta atividade (ou bem essencial ao Estado) foi criado o SSI, que, nos termos do art.º 25.º da LSI, é composto por diversas FSS pertencentes a diversos Ministérios, todos concorrendo para garantir a Segurança Interna em Portugal.

4.1. Enquadramento Geral

A RCM n.º 45/2007, de 19 de março, preconizou um conjunto de medidas a desenvolver no âmbito da reforma do SSI com o objetivo de definir orientações para a coordenação entre as FSS e o então Sistema Integrado de Segurança Interna⁴⁰ (CM, 2007). Derivado desta RCM foi dado o impulso para o surgimento de um novo conceito de Segurança Interna⁴¹, conferindo ao Secretário-Geral do SSI (SG-SSI), entre outras, a competência para promover a interligação entre o sistema policial e o sistema fiscal⁴² (CM, 2007).

Sobre o SSI, de acordo com a LSI, o mesmo é constituído por três órgãos⁴³: o Conselho Superior de Segurança Interna (órgão interministerial), presidido pelo Primeiro-Ministro; o SG-SSI, que atua na sua direta dependência e que possui competências ao nível da coordenação,

³⁹ Aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 28 de agosto, com última alteração dada pelo DL n.º 49/2017, de 24 de maio.

⁴⁰ Posteriormente denominado simplesmente por SSI.

⁴¹ Esta necessidade surgiu porque se constatarem fragilidades no anterior SSI, especialmente nos seguintes domínios: (i) na prevenção, por que faltava um órgão coordenador, com capacidade interdisciplinar, de ligação e coordenação entre os vários níveis da Administração e entre esta e a sociedade civil; (ii) na ordem pública, pois as competências do Gabinete Coordenador de Segurança eram limitadas; (iii) na investigação criminal, onde era manifesta a necessidade de um sistema de informação criminal moderno que promovesse a troca de informações criminais de forma transversal e a adoção de formas eficazes de articulação institucional entre os vários serviços envolvidos, evitando a duplicação de recursos e a excessiva compartimentação da informação; e (iv) na cooperação internacional, porquanto importava superar as disfunções nas estruturas e procedimentos em matéria de segurança, construção do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça e em múltiplas iniciativas tendentes a garantir a segurança mundial (CM, 2007).

⁴² Conforme ponto 2.a. do Anexo I à RCM n.º 45/2007, de 19 de março.

⁴³ Conforme art.º 11.º da LSI.

direção, controlo e comando operacional; e o Gabinete Coordenador de Segurança, órgão de assessoria e de consulta para efeitos de coordenação técnica e operacional das FSS (AR, 2008c).

No que concerne às FSS que compõem o SSI, importa ressaltar que nos termos do art.º 25.º, n.º 2, da LSI, foram taxativamente elencadas aquelas que exercem funções de segurança interna, a saber: GNR, PSP, PJ, SEF e Serviço de Informações de Segurança (SIS). Repare-se, contudo, que embora os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e do Sistema da Autoridade Aeronáutica estejam incluídos no mesmo preceito legal, é feita uma distinção, segundo a qual estes só exercem funções de segurança (e não de segurança interna), distinção que não era feita na anterior LSI, conforme resulta do n.º 3 do mesmo artigo (Guedelha, 2013, p. 7).

No que respeita à matéria tributária, fiscal e aduaneira, a LSI é omissa, contudo, quando no art.º 1.º se refere que a atividade de Segurança Interna visa “prevenir e reprimir a Criminalidade”, o legislador não estabeleceu qualquer diferenciação sobre a sua tipologia, pelo que, na nossa opinião, no combate à Criminalidade económico-financeira, onde se inclui a CT, será um dos subtipos de Criminalidade que poderá ser incluída num conceito mais abrangente. É nesta perspetiva que faz sentido analisar se as competências de que dispõem as FSS lhes permite fazer face a este tipo de Criminalidade, até porque, como já se deu a devida nota, é uma das prioridades em termos de política fiscal governamental decorrente da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança.

4.2. Forças e Serviços de Segurança: competências de Polícia fiscal e aduaneira

De entre as FSS que exercem funções de Segurança Interna, genericamente, pode dizer-se que as funções de polícia administrativa e judiciária⁴⁴ são fundamentalmente partilhadas entre a GNR e a PSP de acordo com uma divisão territorial. Tais funções são complementadas pela PJ no que tange à investigação criminal dos delitos mais gravosos ou de maior dificuldade investigatória, e pelo SEF na fiscalização dos estrangeiros e no controlo das pessoas nos postos de fronteira, sendo que o SIS, embora não tenha atribuições de polícia no sentido estrito do termo, exerce funções no âmbito da pesquisa e recolha de informações que se prendam com a Segurança Interna (Branco, 2018, p. 34).

Ao abrigo do art.º 25.º, n.º 4, da LSI, as competências das FSS constam nas respetivas Leis Orgânicas e em outra legislação aplicável. Tratando-se de matéria tributária, fiscal e aduaneira, é mister não só analisar as competências constantes na legislação orgânica, mas

⁴⁴ Por “polícia administrativa”, considera-se “a modalidade de polícia que tem por objeto garantir a segurança de pessoas e bens, a ordem pública e os direitos dos cidadãos, ou assegurar a proteção de outros interesses específicos, definidos por lei”; por “polícia judiciária”, considera-se “a modalidade de polícia que tem por objeto a prevenção dos crimes e a investigação daqueles que, não obstante, foram cometidos, com vista à repressão da criminalidade” (Raposo, 2006, p. 29).



também em outra legislação, designadamente na respeito aos ilícitos de natureza tributária, como é o caso do RGIT ou dos diversos Códigos sobre impostos, bem como de outras competências que decorram da LOIC ou do CPP. Assim, com exclusão da GNR, importa analisar as competências das restantes FSS com vista a aquilatar se, do seu leque de atribuições, se identificam alguma(s) competência(s) nesta área.

4.2.1. Polícia de Segurança Pública

A PSP, de acordo com a sua Lei Orgânica⁴⁵, é uma força de segurança uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa, cuja missão é assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos⁴⁶, dependendo funcionalmente do Ministério da Administração Interna (AR, 2007a).

Segundo Guedelha (2013, p. 8), “em situações de normalidade institucional, as atribuições da PSP são as decorrentes da LSI e, em situações de exceção, as resultantes da legislação sobre a defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência (...) [tendo] como filosofia de atuação policial a permanente busca do ponto de equilíbrio nos conflitos de valor sempre presentes no plano da segurança interna, nomeadamente: liberdade *versus* segurança e ordem pública *versus* direitos, liberdades e garantias”.

Perscrutando as competências da PSP consignadas na sua Lei Orgânica e noutra legislação aplicável, bem como na LOIC e no CPP, verifica-se, na sua generalidade, que “estão ligadas às áreas da manutenção da ordem e tranquilidades públicas, da investigação criminal, das informações policiais, da prevenção e proximidade e da fiscalização de atividades sensíveis como é o caso da segurança privada e das armas e explosivos, sendo ainda responsável por garantir a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais e estrangeiras” (José, 2014, p. 25).

No entanto, do espectro de atribuições da PSP, ainda que abranjam inúmeras áreas de atuação, não estão tipificadas quaisquer competências específicas no âmbito tributário, fiscal e aduaneiro.

4.2.2. Polícia Judiciária

Nos termos da LOPJ⁴⁷, a PJ é um corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça, constituindo-se como um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa⁴⁸ (AR, 2008a).

⁴⁵ Aprovada pela Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto

⁴⁶ Conforme art.º 1.º, n.ºs 1 e 2, da LOPSP.

⁴⁷ Aprovada pela Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, com última alteração dada pelo DL n.º 81/2016, de 28 de novembro

⁴⁸ Conforme art.º 1.º da LOPJ.

Nos termos do art.º 2.º da LOPJ, esta Polícia tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover ações de prevenção, deteção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes, prossequindo as atribuições consagradas da sua Lei Orgânica, na LOIC e na LQPC (AR, 2008a).

Como é referido por Guedelha (2013, p. 9), a PJ constitui “um corpo de grande especialidade técnico-científica, com larga autonomia na definição técnica e tática das investigações que conduz, e, no domínio da prevenção criminal, compete-lhe ainda detetar e dissuadir situações propícias à prática de crimes, centrando-se na Criminalidade complexa, organizada e transnacional”. Porém, não obstante a sua especialização, e ainda que disponha de algumas competências relativamente aos crimes tributários de valor superior a €500.000⁴⁹, as mesmas reconduzem-se ao plano investigatório.

4.2.3. Serviço de Estrangeiros e Fronteira

Segundo o disposto no art.º 1.º, n.º 1, da LOSEF⁵⁰, o SEF é um Serviço de Segurança organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, tendo como principais objetivos controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e as atividades de estrangeiros em TN, assim como promover, coordenar e executar ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios (CM, 2000).

A nível internacional, o SEF assegura a representação de Portugal nos grupos de trabalho da UE, bem como em organizações ou eventos internacionais relativos à sua área de atuação (SEF, 2015, p. 15). Genericamente, as suas atribuições são realizadas no contexto migratório, relevando-se o controlo de pessoas nas fronteiras e dos estrangeiros em TN; na prevenção e no combate à Criminalidade relacionada com a imigração ilegal e tráfico de seres humanos; na gestão dos documentos de viagens e de identificação de estrangeiros; e na instrução dos processos de pedido de asilo (José, 2014, p. 27).

Após uma análise das suas atribuições, seja das constantes na sua Lei Orgânica, seja das contempladas em outra legislação, constata-se que o SEF, no domínio tributário, fiscal e aduaneiro, também não possui qualquer competência.

4.2.4. Serviço de Informações de Segurança

Tendo em vista as finalidades do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), foram criados diversos serviços de informações, aos quais incumbe assegurar a

⁴⁹ Conforme art.º 7.º, n.º 4, al. a), da LOIC.

⁵⁰ Aprovada pelo DL n.º 252/2000, de 16 de outubro, com última alteração dada pelo DL n.º 240/2012, de 6 de novembro.

produção de informações necessárias à unidade e integridade do Estado (AR, 2014). Um desses serviços é o SIS, que, segundo Branco (2010, p. 132), “se integra no Serviço de Informações e depende diretamente do Primeiro-Ministro”. Nos termos do art.º 21.º da Lei-Quadro do SIRP⁵¹, o SIS é “o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e para a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido” (AR, 2014).

Observando as suas atribuições específicas, verifica-se que a sua atividade se centra essencialmente na recolha, processamento e difusão de informações no quadro da Segurança Interna, mormente de carácter transnacional, pelo que também não se vislumbra qualquer competência no âmbito tributário, fiscal e aduaneiro.

4.3. Coordenação e cooperação

No contexto do SSI, segundo o disposto no art.º 6.º da LSI, as FSS “cooperam entre si através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objetivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros”. Nos termos do art.º 23.º-A, é criado, na dependência e sob coordenação do SG-SSI, o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI), visando responder à necessidade de melhorar a organização do SSI na vertente da cooperação policial internacional (AR, 2008c).

Do leque das suas competências destaca-se o facto de ser responsável por garantir a operacionalidade dos mecanismos de cooperação policial internacional, por assegurar a articulação com as estruturas nacionais e pela coordenação da representação externa⁵². O PUC-CPI tem um Gabinete de Gestão constituído por elementos da GNR, PSP, PJ e SEF, reunindo, sob a mesma gestão, o Gabinete Sirene, o Gabinete da INTERPOL, a Unidade Nacional da EUROPOL, a coordenação dos Oficiais de ligação nacionais e estrangeiros e ainda coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA)⁵³.

⁵¹ Aprovada pela Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, com última alteração dada pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto, com última alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto.

⁵² Conforme art.º 23.º-A, n.º 2, als. c), g) e h), da LSI.

⁵³ Os CCPA são Unidades de informação e ligação operacional constituídos por elementos das FSS portuguesas e espanholas responsáveis pelo combate à criminalidade transfronteiriça (Martins, 2013, pp. 12-13).

5. Apresentação e análise dos resultados

Relativamente à análise dos resultados obtidos decorrente das entrevistas realizadas, importa preliminarmente referir que o método de amostragem não se constituiu segundo uma amostra no sentido estatístico do termo, mas antes numa amostra intencional. O seu propósito foi, a partir de um universo de análise constituído por entidades com conhecimentos relevantes sobre a GNR, em particular sobre a GNR/UAF, de nível político (ou equiparado), estratégico e operacional, obterem-se contributos sobre a valência tributária, fiscal e aduaneira, concorrendo assim para dar resposta às QD formuladas e à QC. Com exceção do Comandante da UAF, todas as entrevistas foram efetuadas através de correio eletrónico por opção dos entrevistados.

5.1. Seleção dos entrevistados

De acordo com a base concetual que alicerçou a investigação, mas também decorrente da fase exploratória, procedeu-se à escolha dos entrevistados com base nos seguintes critérios: i) estratégico; ii) responsabilidade no âmbito do SSI; iii) operacional; iv) relevância europeia; e v) visão externa. Assim, elegeram-se os seguintes entrevistados:

- Comandante-Geral da GNR, pois é da sua visão que resultam os desígnios da Instituição ao nível estratégico;
- Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna, por ser o órgão responsável pela coordenação, direção, controlo e comando operacional das FSS ao nível político⁵⁴;
- Comandante da UAF e seus antecessores (desde a criação da UAF), por serem os Oficiais que melhor conhecem o “*modus vivendi e operandi*” desta valência, conferindo uma opinião sustentada e real das suas potencialidades e vulnerabilidades;
- Oficiais superiores da GNR que desempenharam funções no OLAF e EUROPOL, por terem uma melhor perceção destes organismos e da sua importância em termos de colaboração interinstitucional; e
- Entidades externas à GNR com a qual a GNR/UAF se relaciona, designadamente, elementos da AT⁵⁵, da PJ e do MP/DCIAP, no sentido de se obter uma outra visão sobre esta valência, ou seja, do modo como esta valência é percecionada por outros intervenientes que também combatem a CT.

⁵⁴ De acordo com o art.º 14.º, n.º 2, da LSI, o cargo de SG-SSI é equiparado a Secretário de Estado.

⁵⁵ Apesar das várias insistências e trocas de *emails*, por motivos que nos ultrapassam, a AT entendeu não colaborar (bem como noutros, a exemplo dos TIA), por razões institucionais.

Foram assim entrevistados cinco Oficiais da GNR (conforme Tabela 1) e três externos à GNR (conforme Tabela 2). As entrevistas realizadas foram do tipo semiestruturado, com o auxílio de um guião adaptado ao tipo de entrevistados (conforme Apêndices C e D).

Tabela 1 – Pannel de Entrevistados da GNR

Entrevistado	Identificação	Função	Data
E1	TGen Mateus Couto	Comandante-Geral	23MAR18
E2	Cor Magalhães Pereira	Cmdt UAF	22MAR18
E3	Cor Maia Pires	Cmdt UCC (ex-Cmdt UAF)	01MAR18
E4	Cor Casaca Pronto	Of. Lig. Angola (ex-Cmdt UAF)	05MAR18
E5	TCor Costa e Silva	2. ^a Cmdt Açores (ex-Of. Lig. EUROPOL)	28FEV18

Fonte: (Autor, 2018)

Tabela 2 – Pannel de Entrevistados externos à GNR

Entrevistados	Identificação	Função	Data
E1	Dr. ^a Helena Fazenda	SG-SSI	22MAR18
E2	Dr. ^a Patrícia Claro	Procuradora da República/DCIAP	07MAR18
E3	Dr. Palma Martins	Inspetor/PJ	08MAR18

Fonte: (Autor, 2018)

Relativamente ao tratamento dos dados, foi realizada uma análise de conteúdo a partir de uma grelha analítica, seguindo as seguintes fases: transcrição, leitura, análise descritiva, construção de segmentos de resposta e análise interpretativa. Para interpretação das respostas às entrevistas (conforme Apêndices F e G), procedeu-se à definição dos respetivos segmentos de resposta (conforme Apêndices D e E), com a finalidade de se identificarem opiniões convergentes entre os diversos entrevistados.

Paralelamente, efetuou-se uma observação qualitativa das respostas, em ordem a aprofundar o conhecimento sobre aspetos menos densificados na fase analítica. No final, atendendo ao objetivo de algumas questões e em função das respostas obtidas, identificou-se um conjunto de medidas que podem contribuir para o aperfeiçoamento desta valência.

5.2. Análise dos resultados

5.2.1. Entrevistados da GNR

Tabela 3 – Resultados da 1.ª questão

Questão n.º 1 – Do documento institucional “ <i>Estratégia da Guarda 2020</i> ”, consta como objetivo estratégico “potenciar as áreas da investigação e fiscalização de natureza tributária, fiscal e aduaneira”. Na sua opinião, quais as razões ou aspetos que fazem da valência tributária, fiscal e aduaneira uma área estratégica da GNR?					
Segmento de resposta	Entrevistados				
	E1	E2	E3	E4	E5
1.1.Competência legal para investigação da CT	X	X			
1.2.CT como área prioritária da política fiscal (nacional/UE)	X				
1.3.Instrumento singular de prevenção/investigação/fiscalização da CT		X			
1.4.Atuação da UAF de nível nacional (abrangência continental)			X	X	
1.5.Experiência/saber acumulado			X		
1.6.Fator histórico				X	
1.7.Competência distintiva/vantagem competitiva face às demais FFSS			X	X	X

Fonte: (Autor, 2018)

Genericamente, a circunstância de a UAF atuar ao nível nacional, aliada à elevada experiência e ao saber acumulado, e ainda em razão de alguns entrevistados aludirem a esta valência como uma competência distintiva face às demais FSS (E3, E4 e E5), aponta-se para que se considere esta valência uma área distintiva e estratégica da GNR

Por outro lado, sendo a CT uma área prioritária no plano da política criminal fiscal do Estado e da própria UE, a par do reforço de competências da UAF, inclusas na LOIC, aliado ao fator histórico, são outros dos aspetos que foram evidenciados pelos restantes entrevistados (E1, E2 e E4).

Tabela 4 – Resultados da 2.ª questão

Questão n.º 2 – Considera que o papel da UAF no combate à Criminalidade Tributária tem sido o principal fator para a afirmação desta valência como uma área estratégica da GNR?					
Segmento de resposta	Entrevistados				
	E1	E2	E3	E4	E5
2.1.Demonstrado no RASI (resultados operacionais alcançados)	X		X		
2.2.Única Polícia Fiscal com competência plena		X	X		
2.3.Decorrência do RGIT e da LOIC/2008 (reforço de competências)		X			
2.4.Abrangência de atuação no domínio da CT		X			
2.5.Caráter distintivo das capacidades e competências técnicas		X			
2.6.Controlo eficaz na circulação de mercadorias				X	
2.7.Resultado do <i>Know How</i> trazido da Brigada Fiscal			X		X

Fonte: (Autor, 2018)

Nesta questão, todos consideraram que o papel da UAF contribui para a afirmação desta valência como área estratégica da GNR, contudo, apresentaram razões diversas: desde logo, pela excelência dos resultados operacionais alcançados (espelhados no RASI de 2017) (E1 e E3); depois, por se tratar de uma decorrência do RGIT e da LOIC, pela sua abrangência de atuação e pelo caráter distintivo das capacidades/competências técnicas dos seus militares (E2); também, por ser uma Polícia fiscal com competência plena (E2 e E3); pelo controlo de circulação de mercadorias, trabalho exclusivamente realizado pela UAF nas diversas ações de fiscalização e prevenção (E4); e, por fim, por ser resultado do *know how* que já vinha da BF (E3 e E5).

Tabela 5 – Resultados da 3.ª questão

Questão n.º 3 – O facto de o Estado não abdicar de ter uma Polícia Fiscal de natureza militar, faz desta valência uma área estratégica da GNR?					
Segmento de resposta	Entrevistados				
	E1	E2	E3	E4	E5
3.1.Não. É uma decorrência do fator histórico		X	X	X	
3.2.É uma relação possível de efetuar, mas não é determinante	X				
3.3.Sim					X

Fonte: (Autor, 2018)

Com exceção do E5 – que vê a natureza militar como absolutamente fundamental –, verifica-se que os restantes entrevistados (E2, E3 e E4) não apontam este fator como determinante para que a mencionada valência seja entendida como uma área estratégica da GNR, antes referindo que é uma decorrência do fator histórico, relativizando a questão da natureza militar.

Não obstante, ainda que só o E1 o tenha mencionado expressamente, extrai-se da resposta prestada pela E2 que este aspeto tem contribuído para o combate eficaz à CT devido ao comando hierarquizado, valorizando-se a capacidade de adaptação e de intervenção, bem como a sua elevada capacidade operacional, apesar de o E3 entender que não é uma preocupação do Estado ter uma Polícia fiscal e aduaneira de natureza militar.

Tabela 6 – Resultados da 4.ª questão

Questão n.º 4 – Ao nível da colaboração institucional, quais os aspetos que considera que em termos estratégicos podem trazer mais benefícios para esta valência e, consequentemente para a GNR, na relação com a PJ, AT e DCIAP?					
Segmento de resposta	Entrevistados				
	E1	E2	E3	E4	E5
4.1.Realização de reuniões técnicas com a AT	X				
4.2.Aprofundamento do protocolo celebrado com a AT (2012)	X				
4.3.Regulamentação funcional com o MF (LOGNR)		X			
4.4.Reforço de cooperação com a UIF		X			X
4.5.Designação de oficiais de ligação na UIF		X			
4.6.Alteração legislativa (integração da UAF no GPL)		X			
4.7.Aprofundamento da articulação com o GRA					X
4.8.Melhoria das estratégias investigatórias com o DCIAP		X			
4.9.Relacionamento com magistrados judiciais do DCIAP				X	
4.10.Colocação de Elementos de ligação da UAF no DCIAP				X	
4.11.Maior partilha de informação entre todos os intervenientes				X	X
4.12.Acesso às plataformas de cooperação internacional					X

Fonte: (Autor, 2018)

Com exclusão do reforço da cooperação com a UIF (E2 e E5) e da necessidade de maior partilha de informação entre todos os intervenientes que combatem a CT (E4 e E5), foram enunciados como principais aspetos, a realização de reuniões técnicas e o aprofundamento do protocolo celebrado com a AT (sobretudo na implementação do GCO e na maior aposta nas equipas de investigação mistas) (E1).

A concretização legal da regulação funcional com o MF, a colocação de Oficiais de ligação na UIF (como já houve no passado), a possibilidade de a UAF poder ser incluída no GPL e a melhoria nas estratégias investigatórias sob a orientação do DCIAP, são aspetos que o E2 considera essenciais. Por outro lado, o estreitamento do relacionamento com os magistrados judiciais do DCIAP e a colocação de elementos de ligação da GNR/UAF neste Departamento são fatores que, segundo o E4, poderiam traduzir-se numa mais-valia estratégica para a GNR.

Tabela 7 – Resultados da 5.ª questão

Questão n.º 5 – No seu entender, que medidas e/ou meios podiam ser implementados para potenciar a cooperação institucional, não só ao nível nacional, mas também europeu, designadamente junto dos principais organismos internacionais que se relacionam com a GNR/UAF?					
Segmento de resposta	Entrevistados				
	E1	E2	E3	E4	E5
5.1.Reforço da cooperação (GCP)		X			
5.2.Regulação da ligação funcional entre o MF e a GNR		X			
5.3.Desmaterialização dos Autos de Notícia contraordenacionais		X			
5.4.Acesso bases dados específicas (PJ e AT)			X		
5.5.Implementação de oficiais de ligação (OLAF/EUROPOL)	X	X	X	X	X
5.6.Interação com organismos europeus (OLAF/EUROPOL)	X				
5.7.Desenvolvimento de projetos com outras FFSS europeias	X				
5.8.Maior investimento na cooperação judiciária (EUROJUST)					X
5.9.Maior presença em fóruns de relevância internacional	X				

Fonte: (Autor, 2018)

Aqui, verifica-se uma unanimidade no que concerne à implementação de pontos de contacto, através da colocação de Oficiais de ligação nos organismos europeus (OLAF e EUROPOL). Com exceção do E4, todos apresentam um leque de aspetos a aperfeiçoar: o E1 enuncia medidas que passam pela concretização da regulação funcional entre a GNR e o MF; pela maior interação com os organismos europeus; pelo desenvolvimento de projetos com outras FSS europeias; e por uma maior presença em conferências internacionais. Já o E2, evidencia a necessidade de reforço da cooperação nacional e de se proceder a uma modernização administrativa nesta matéria. A acessibilidade às BD da AT e da PJ é um fator crítico apontado pelo E3. Fruto da sua experiência europeia, o E5 destaca a cooperação judiciária com a EUROJUST como uma medida que deve ser rapidamente desenvolvida.

Tabela 8 – Resultados da 6.ª questão

Questão n.º 6 – No âmbito do Sistema de Segurança Interna, quais as vantagens que a GNR poderia retirar do facto de ser a única Instituição com competência plena em todos os domínios na área tributária, fiscal e aduaneira, facto que torna a referida valência como uma competência distintiva?					
Segmento de resposta	Entrevistados				
	E1	E2	E3	E4	E5
6.1.Não se trata de retirar vantagens	X				
6.2.Não é a única Instituição com essa competência plena			X		
6.3.Reconhecimento externo pelos resultados operacionais	X		X		
6.4.Conhecimento antecipado de determinados fenómenos criminais					X
6.5.Permite modelo de atuação proativo		X		X	
6.6.Permite ser a autoridade-líder na fiscalização/investigação tributária		X			

Fonte: (Autor, 2018)

Concetualmente, verificou-se que no âmbito do SSI, a GNR é a única Instituição que tem competência plena em todos os domínios da área tributária, fiscal e aduaneira. Com efeito, foi possível perceber que este facto não é entendido da mesma forma por todos os entrevistados. Desde logo, o E3 não considera que assim seja, ainda que não o fundamente. Todavia, o E1 e, em certa medida o E3, são da opinião que o relevante não é a competência distintiva em si mesmo, mas o reconhecimento externo que advém dos resultados operacionais alcançados.

O E2 e o E4 reconhecem que a existência daquela competência plena permite imediatamente passar da fiscalização para a investigação, o que garante um modelo proativo de atuação, este sim, único do âmbito do SSI.

No entanto, para o E2 e o E5, tal competência distintiva é sinónimo da capacidade de antever determinados fenómenos criminais na complexa área tributária, ao mesmo tempo que permite à UAF liderar o processo de fiscalização/investigação no âmbito do TN.

Tabela 9 – Resultados da 7.ª questão

Questão n.º 7 – Genericamente, refira quais os mecanismos ou medidas que poderiam ser implementadas tendo em vista o aperfeiçoamento desta valência, a curto e a longo prazo?					
Segmento de resposta	Entrevistados				
	E1	E2	E3	E4	E5
7.1.Desmaterialização de processos contraordenacionais	X				
7.2.Implementação de ANPRs (leitores automáticos de matrículas)	X	X			
7.3.Aposta na especialização/qualificação e formação do efetivo da UAF		X	X	X	
7.4.Acesso mais alargado às bases de dados tributárias		X			
7.5.Aprofundamento do relacionamento interinstitucional			X		
7.6.Revisão das normas de colocação/transferência na UAF		X	X		
7.7.Colocação de Oficiais de Ligação (OLAF e EUROPOL)					X
7.8.Criação de equipas especializadas de investigação					X
7.9.Reforço do efetivo da UAF		X		X	
7.10.Alargamento do dispositivo fiscal				X	
7.11.Acesso a pontos de contacto privilegiados (AT/UIF/GRA)					X

Fonte: (Autor, 2018)

Sobre os mecanismos/medidas a implementar, três dos cinco entrevistados (E2, E3 e E4) identificaram a aposta na especialização/qualificação do efetivo da UAF como uma área que deve ser melhorada, face ao carácter evolutivo e complexo da investigação da CT, sendo que a implementação do Sistema de Reconhecimento Automático de Placas Numéricas (ANPR) como meio não-intrusivo de fiscalização, é outro aspeto a considerar com vista ao aperfeiçoamento desta valência (E1 e E2). A perda de efetivos preocupa o E2 e o E4, facto que deveria levar à revisão das normas de colocação/transferência dos militares que estão colocados na UAF, atendendo à elevada especialização adstrita a esta valência (E2 e E3).

O acesso às BD específicas, a colocação de Oficiais de ligação no OLAF e na EUROPOL, o acesso a pontos de contacto privilegiado na AT e na PJ e a possibilidade do alargamento do dispositivo fiscal foram outras medidas apontadas.

Tabela 10 – Resultados da 8.ª questão

Questão n.º 8 – Face ao atual contexto, quais as principais ameaças e vulnerabilidades com que se depara esta valência?					
Segmento de resposta	Entrevistados				
	E1	E2	E3	E4	E5
8.1.Internacionalização/globalização da CT					X
8.2.Escassez de efetivos (humanos e materiais)		X	X	X	X
8.3.Inadequação do dispositivo fiscal		X			
8.4.Ambição de outras Instituições nesta valência		X			
8.5.Canalização de recursos para outras áreas		X			
8.6.Inacessibilidade às bases de dados de informação tributária				X	
8.7.Débil articulação com organismos nacionais/internacionais		X			
8.8.Falta de formação/qualificação especializada	X		X		X
8.9.Modelo de aquisição de viaturas				X	

Fonte: (Autor, 2018)

Ressalvando o E1, todos indicaram a escassez de recursos (humanos e materiais), com especial ênfase na carência de efetivos, como a principal vulnerabilidade, sendo que, a falta de formação e de qualificação especializada também foram evidenciadas por três dos cinco entrevistados (E1, E3 e E5). Extraíndo estes dois aspetos, foi ainda destacada a internacionalização/globalização da CT, a inadequação do dispositivo fiscal, a débil articulação com os diversos organismos (nacionais e internacionais) e a forma pouco eficaz de adquirir viaturas para a investigação criminal. Contudo, de salientar, que a única ameaça claramente identificada foi sinalizada como a ambição de outras Instituições passarem a contar com esta valência nas suas atribuições.

5.2.2. Entrevistados de entidades externas

Tabela 11 – Resultados da 1.ª questão (Entrevistados externos)

Questão n.º 1 - No quadro da Estratégia Europeia em matéria de Segurança e da política fiscal decorrente do Programa do XXI Governo Constitucional, assume-se como vetor prioritário o combate à Criminalidade Tributária. Neste sentido, considera que a existência de uma Força de Segurança de natureza militar, com a valência tributária, fiscal e aduaneira, enquanto competência específica, constitui uma mais-valia para o Sistema de Segurança Interna?			
Segmento de resposta	Entrevistados		
	E1	E2	E3
1.1.Enriquece a pluralidade de valências/competências do SSI	X		X
1.2.Efetiva dispersão territorial		X	

Fonte: (Autor, 2018)

Neste particular, todos os entrevistados responderam afirmativamente, sendo que o E1 e E3 referiram que tal facto enriquece a pluralidade de competências do SSI. Quanto ao E2, apontou que aquela natureza tem a virtualidade de trazer para o combate à CT uma entidade distinta das demais, com dispersão territorial efetiva, que lhe permite, com maior facilidade e rapidez, acorrer às necessárias operações com vista à sua prevenção e repressão.

Tabela 12 – Resultados da 2.ª questão (Entrevistados externos)

Questão n.º 2 - Sendo a GNR, por intermédio da UAF, um dos “instrumentos” do Estado com competências específicas no domínio da Criminalidade Tributária, entende que esta valência organizacional se traduz num dos principais fatores de afirmação estratégica no seio das FFSS? Que contributos distintivos identifica como criação de valor para todo o Sistema?			
Segmento de resposta	Entrevistados		
	E1	E2	E3
2.1.Não se pronunciou		X	
2.2.Especialização	X		
2.3.Atuação (prevenção/repressão)	X		X
2.4.Articulação interinstitucional	X		
2.5.Conhecimento/saber acumulado	X		X

Fonte: (Autor, 2018)

Com exceção do E2 (que não se pronunciou), o E1 e o E3 consideram que a UAF é um “instrumento” da GNR de afirmação desta valência no seio das FSS, elegendo quer a atuação (prevenção/repressão), quer o conhecimento e saber acumulados pelos militares da UAF como contributos distintivos de criação de valor para o SSI; por sua vez, o E1 enfatizou que a especialização dos seus militares e a articulação interinstitucional da UAF com outras entidades é, em si mesmo, um contributo para essa afirmação.

Tabela 13– Resultados da 3.ª questão (Entrevistados externos)

Questão n.º 3 - Interpretando o facto de o Estado Português nunca ter abdicado de uma Polícia Fiscal de natureza militar desde a criação da ex-Guarda Fiscal, em que medida se traduzirá esta evidência num reconhecimento desta valência como uma área estratégica, desde logo, para o Estado e para a GNR? Que aspetos distintivos identifica neste reconhecimento?			
Segmento de resposta	Entrevistados		
	E1	E2	E3
3.1.Relacionado com aspetos de modernidade	X		
3.2.Antecedentes (reconhecido mérito)	X		
3.3.Sucesso das investigações/recuperação de ativos		X	
3.4.Fiscalização (organização e unidade de comando)			X

Fonte: (Autor, 2018)

Ainda que todos os entrevistados tenham constatado essa evidência, acabaram por eleger razões diversas para esse reconhecimento. Ao passo que o E1 salienta que a manutenção desta valência numa força com características militares constitui um exemplo de evolução equilibrada, muito atenta aos aspetos da modernidade, muito em parte pelo seu reconhecido mérito, o E2 destaca o sucesso das investigações como fator determinante para esse reconhecimento. Já o E3 evidencia que tal fator faz toda a diferença, pois demonstra organização e unidade de comando, aspetos importantes e determinantes sobretudo no âmbito da fiscalização.

Tabela 14 – Resultados da 4.ª questão (Entrevistados externos)

Questão n.º 4 – Decorrente da sua experiência e no quadro da cooperação europeia e nacional, ao nível dos principais organismos de combate à Criminalidade Tributária, como caracteriza a forma de relacionamento e articulação da GNR/UAF com os diferentes atores?			
Segmento de resposta	Entrevistados		
	E1	E2	E3
4.2.Permanente	X		X
4.4.Rigor e exigência na atuação	X		
4.3.Eficaz		X	
4.4.Quando não possui/consegue obter elementos		X	

Fonte: (Autor, 2018)

Sobre a articulação/relacionamento da GNR/UAF com outras entidades, enfatiza-se que de uma forma geral ela é permanente, ao que o E1 acrescenta o rigor e a exigência na atuação de ambas as partes. Para o E2 existe eficácia no relacionamento, tornando-se mais visível sempre que a UAF não possui e/ou não consegue obter elementos através das suas próprias competências.

Tabela 15 – Resultados da 5.ª questão (Entrevistados externos)

Questão n.º 5 – Considera que a articulação e a cooperação institucional com a GNR/UAF tem sido benéfica no que respeita ao combate à Criminalidade Tributária? Em que medida? Conseguir-se-á individualizar somente um aspeto distintivo?			
Segmento de resposta	Entrevistados		
	E1	E2	E3
5.1.Muito importante (demonstrado no RASI)	X		
5.2.Implantação territorial	X		
5.3.Tratamento de informações	X		
5.4.Proximidade com a população		X	
5.5.Criação de Centro Coordenador (SSI ou MF)			X

Fonte: (Autor, 2018)

Neste ponto, todos referem que a articulação interinstitucional é importantíssima e que tem sido benéfica, refletindo-se nos resultados operacionais alcançados. O E1 identifica a implantação territorial e o tratamento de informações como aspetos distintivos dessa articulação; o E2 identifica a proximidade com a população; e o E3 propõe até que seja criado um Centro Coordenador no SSI ou no MF para esse efeito, potenciando essa cooperação.

Tabela 16 – Resultados da 6.ª questão (Entrevistados externos)

Questão n.º 6 – Que áreas de atuação identifica como mais-valia neste importante combate?			
Segmento de resposta	Entrevistados		
	E1	E2	E3
6.1.Prevenção/fiscalização/investigação	X		
6.2.Vigilâncias constantes e permanentes		X	
6.3.Deviam existir equipas de investigação mistas para a CT			X

Fonte: (Autor, 2018)

As áreas de atuação consideradas uma mais-valia para o combate à CT são a prevenção, a fiscalização e a investigação tributária, fiscal e aduaneira (E1); a utilização de vigilâncias constantes e permanentes (E2); e a existência de equipas de investigação mistas para fazer face a este tipo de Criminalidade mais complexa, como é o caso da CT (E3).

Tabela 17 – Resultados da 7.ª questão (Entrevistados externos)

Questão n.º 7 – É público e reconhecidamente valorizado o trabalho dos militares da GNR/UAF, no entanto, em matérias desta natureza, verifica-se a possibilidade de melhoramento de todo o Sistema. Na sua opinião, que aspetos considera poderem ser melhorados ou que tipo de medidas podem ser implementadas que potenciem uma melhor resposta à Criminalidade Tributária?			
Segmento de resposta	Entrevistados		
	E1	E2	E3
7.1.Aperfeiçoamento da especialização dos elementos	X		
7.2.Criação de estrutura europeia constituída por militares		X	
7.3Reforço/aposta nas equipas mistas de investigação			X
7.4.Dotação de meios para combater a CT mais complexa			X

Fonte: (Autor, 2018)

Todos os entrevistados concordam que é possível melhorar o combate à CT através da implementação de medidas, salientando-se o aperfeiçoamento, especialização e capacitação dos militares da UAF (E1); a criação de uma entidade europeia constituída por militares, por forma a agilizar a troca de informações (E2); e ainda o investimento no reforço das equipas mistas de investigação para fazer face à CT de maior complexidade (E3).

Tabela 18 – Resultados da 8.ª questão (Entrevistados externos)

Questão n.º 8 – De acordo com o mesmo racional, que mecanismos e/ou meios podiam ser reforçados ou implementados para potenciar a cooperação institucional ao nível nacional e europeu?			
Segmento de resposta	Entrevistados		
	E1	E2	E3
8.1.Acesso a plataformas e sistemas de informação	X		
8.2.Cooperação internacional	X		
8.3.Colocação de oficiais (PUC) (OLAF e EUROPOL)	X		X
8.4.Integração no GCO			X
8.5.Articulação constante com o MP		X	

Fonte: (Autor, 2018)

Ainda numa perspetiva de melhoria da valência em estudo, ao nível da cooperação interinstitucional (europeia ou nacional), a colocação de Oficiais de ligação, como pontos de contacto no OLAF e EUROPOL, reveste-se como a mais premente (E1 e E3), ao que se segue o acesso a plataformas e sistemas de informação e à cooperação internacional (E1). A integração no GCO e a constante articulação com o MP são outras medidas referenciadas pelo E2 e E3.

5.3. Medidas a implementar (aperfeiçoamento da valência)

Após a análise e interpretação dos resultados obtidos, foi possível não só comprovar alguns elementos referenciados na parte concetual, como também extrair um conjunto de informações relevantes no que concerne à implementação de algumas medidas por nós consideradas estratégicas, no sentido de contribuir para o aperfeiçoamento da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR.

É da conjugação integrada dos diversos pontos de vista institucionais com a visão externa partilhada pelos principais atores no combate à CT (PJ e MP), que se verifica a necessidade de manter e até de incrementar o número de reuniões técnicas, bem como o aprofundamento do protocolo celebrado com a AT, onde se prevê a criação do GCO e o reforço das equipas de investigação mistas.

A colocação de Oficiais de ligação da GNR junto de diversas entidades e organismos, como é o caso da UIF/PJ, da EUROPOL ou do OLAF são medidas absolutamente necessárias para a afirmação estratégica desta valência a nível nacional e europeu, sendo também de equacionar a colocação de elementos de ligação no DCIAP.

O desenvolvimento de projetos com outras FSS europeias e uma maior presença em conferências e fóruns internacionais também se impõem como medidas a implementar, assim como a premente necessidade de atribuir competências legais à UAF para ter acesso, em tempo, às BD tributárias da AT e da PJ, circunstância que tem condicionado sobremaneira as investigações levadas a cabo pela UAF. Neste sentido, ganha relevante pertinência a regulamentação da ligação funcional entre a GNR e o MF, ainda que já se encontre legalmente prevista na LOGNR desde 2007, contudo não operacionalizada, situação que urge debelar em ordem a mitigar as limitações que se têm verificado ao nível do acesso a informação tributária e fiscal, dificultando as investigações.

Atendendo à elevada complexidade deste tipo de Criminalidade, também se afigura imprescindível investir na especialização e na qualificação do efetivo da UAF, aumentando o tempo afeto à formação. Efetivamente, a qualificação e a especialização do efetivo são, de forma crescente, um fator absolutamente crítico do sucesso no combate à CT. Apesar de qualificados, os efetivos da UAF são poucos para dar resposta à dimensão dos desafios que atualmente se colocam no combate à fraude e evasão tributárias. Desta necessidade decorre que as normas de colocação/transferência relativamente aos militares da UAF devem ser alvo de uma revisão, designadamente no que respeita à fixação de períodos de inamovibilidade, sob pena de não haver retorno do conhecimento adquirido por um lado, e de um desaproveitamento de meios e recursos por outro.

Quanto à formação, é essencial recorrer-se a entidades de reconhecido mérito neste domínio e incrementar as relações junto dos diversos organismos europeus ou das congéneres europeias da GNR, sobretudo através da frequência de cursos na *Guardia di Finanza* (Itália) e na *Guarda Civil – Servicio Fiscal* (Espanha), uma vez que o carácter transnacional da CT e a sua evolução hodierna, a isso obriga, potenciando respostas mais proativas e consequentes.

Igualmente relevante é a aposta na aquisição de sistemas não-intrusivos de fiscalização, como os ANPRs, a par de uma maior desmaterialização do procedimento contraordenacional tributário, com a implementação do designado «auto eletrónico», medidas que poderão contribuir para o aperfeiçoamento desta valência.

Todavia, ainda que todas as medidas apresentadas concorram para o aperfeiçoamento da valência tributária, fiscal e aduaneira, e, dessa forma, para a sua consolidação enquanto área estratégica da GNR, não podemos deixar de sublinhar que nos últimos tempos a UAF não tem recebido militares, crescendo-se o facto de que muitos têm transitado para a situação de reserva. De facto, como salientou o Comandante da UAF no último dia da Unidade (Pereira, 2017b, p. 14), “o efetivo da UAF encontra-se a 59% do Quadro Orgânico de Referência aprovado, o que constitui uma forte preocupação e simultaneamente uma vulnerabilidade, uma vez que limita a capacidade de intervenção no terreno, diminui a capacidade de resposta ao nível da investigação e não permite corresponder, na plenitude, à celeridade que a atividade processual exige”. A colocação de militares nesta Unidade deveria, pois, constituir uma prioridade estratégica do comando da GNR.

Se assim o entender, caberá ao comando da GNR, em estreita colaboração com o comando da UAF, priorizar as medidas elencada, implementar as que estão dentro da sua esfera de competência e colocar à consideração superior as que não dependerem de si, sobretudo as de índole legal.

Fruto da reflexão realizada, densificada ao longo da presente investigação, as medidas que se apresentaram anteriormente foram categorizadas e agrupadas em seis áreas, a saber: formação; pessoal; cooperação; nível legal; nível operacional; e nível administrativo (conforme Apêndice H).

Conclusões

O OG desta investigação consistiu em analisar de que forma a valência tributária, fiscal e aduaneira constitui uma área estratégica da GNR. Para o efeito, seguindo uma estratégia qualitativa e um raciocínio dedutivo, identificaram-se as principais razões pelas quais esta valência se constitui como uma área estratégica da GNR, densificadas com a análise dos resultados decorrentes de um conjunto de entrevistas semiestruturadas efetuadas a diversas entidades, não só da GNR, mas também de outros atores com relevo no combate à CT. Através destas entrevistas foi ainda possível extrair um conjunto de medidas que podem contribuir para o aperfeiçoamento desta valência.

Partindo da revisão da literatura apurou-se o estado da arte e constatou-se que a valência tributária, fiscal e aduaneira está exclusivamente concentrada na UAF, Unidade especializada da GNR, incumbindo-lhe a missão de prevenção, deteção, repressão e investigação da CT. Concetualmente, concluiu-se que, embora não exista uma definição desta valência, esta pode ser definida como “uma capacidade da GNR para proceder à fiscalização e ao controlo da circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira e de prevenir e investigar ilícitos desta natureza, levando a cabo todos os atos necessários para o efeito”. Ainda no plano concetual, verificou-se que em termos de política fiscal (europeia e nacional), o Plano Estratégico da GNR está alinhado com a Estratégia de Segurança em Matéria de Segurança da UE com a LQPC e com a Lei que estabelece os objetivos, prioridades e as orientações para o CT, cujo objetivo estratégico da GNR consiste em potenciar as áreas da investigação e fiscalização de natureza tributária, fiscal e aduaneira.

Procurando dar resposta à QD1 (“Qual a importância estratégica da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR?”), recorreu-se ao Capítulo 2, através do qual foi possível compreender que, em grande medida, os fundamentos associados a esta valência residem no seu fator histórico, experiência adquirida e conhecimento acumulado pelos militares da UAF, que vem sendo transmitido ao longo dos tempos desde a GF.

Foi também possível perceber que, atento o disperso e desconexo Sistema Tributário do antigo regime, agregaram-se todos os Corpos alfandegários e tributários existentes numa única Instituição nacional coesa e disciplinada, a qual se designou de GF, e que, mais tarde, por razões associadas à necessidade de se reestruturarem as FSS, numa ótica de racionalização de meios, e ainda pelo facto de Portugal ter sido integrado na UE, conduziram a que esta valência se tenha mantido na GNR desde a extinção da GF, passando sucessivamente para a BF e mais recentemente para a UAF.

Daí, se identificar esta valência como uma área nuclear da GNR ao longo dos tempos, constatando-se que a GNR, através da UAF, compreende na sua missão responsabilidades relevantes na proteção e salvaguarda dos interesses tributários do Estado e dos seus contribuintes, designadamente na área da fiscalização tributária, fiscal e aduaneira, e que desde a génese da GF até ao presente o Estado português jamais prescindiu de dispor, no exercício da função de fiscalização tributária, de uma força de cariz militar que exercesse esta importante missão com uma abrangência em todo o TN. Ainda que, para a maioria dos entrevistados, tal facto não seja visto como um ponto decisivo para que esta valência seja institucionalmente considerada estratégica. No entanto, o aspeto que melhor demonstra a capacidade da GNR/UAF em termos de atuação e operacionalidade neste domínio é a sua dispersão territorial, fator que lhe permite aliar a componente operacional de fiscalização com a componente de investigação criminal, e, dessa forma, potenciar todo um manancial de informação absolutamente vital para este tipo de missão.

Por outro lado, com a publicação da LOIC e com a alteração da LSI, foram também introduzidas alterações sistémicas e organizacionais no que respeita ao combate à CT, cuja materialização se traduziu num reforço das competências da UAF em termos de investigação criminal, colocando a GNR em idêntico patamar à PJ, alterações que no seu conjunto reforçaram a importância estratégica da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR. Consideramos assim respondida a QD1.

Em resposta à QD2 (“Em que medida a colaboração com as principais entidades judiciais, policiais e administrativas que atuam no combate à CT confere uma importância estratégica à valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR?”), foi possível constatar que, no desenvolvimento do Capítulo 3, do ponto de vista da estratégia organizacional, é essencial a afirmação da GNR no domínio da colaboração, de âmbito nacional e internacional, ou de carácter judiciário, policial ou administrativo, pois, tal postura, contribuirá decisivamente para a relevância estratégica desta valência. Porém, para que esta colaboração se concretize de uma forma integral, torna-se necessário aprofundar e reforçar relações com outros atores, designadamente com a AT, ao nível do acesso às BD específicas que contêm informação tributária sobre os contribuintes. Na realidade, a interligação da informação derivada das pequenas infrações com a decorrente dos processos-crime potenciaria, de forma mais eficaz e consequente, o trabalho de prevenção, fiscalização e combate à CT. Neste particular, ganha especial relevância o acesso à informação existente na AT, sendo fulcral a sua disponibilização à UAF, certamente potenciadora de melhores e mais resultados operacionais nesta matéria.

Também a colaboração com a PJ pode ser melhorada, especialmente na articulação com o GRA e com a UIF, unidades orgânicas responsáveis pelo tratamento e difusão de informação respeitante à prevenção e investigação de crimes tributários. Noutro contexto, a colaboração com o MP/DCIAP também poderia ser trabalhada de forma mais profícua, com vista à determinação das melhores estratégias de investigação, bem como no aconselhamento técnico em termos de meios de obtenção de prova e/ou na sua validação.

Por outro lado, revela-se fundamental, em questões do foro criminal no âmbito da UE, a participação da GNR/UAF nos diversos fóruns a nível europeu, com vista a criar condições para potenciar a partilha de informação e adquirir novos métodos e boas práticas de investigação relativamente a este tipo de Criminalidade, mais complexa, sofisticada e de dimensão transnacional. A implementação de pontos de contacto, através da colocação de Oficiais de ligação nos vários organismos europeus, nomeadamente no OLAF e na EUROPOL, merece uma atenção redobrada por ser um aspeto bastante referenciado pelos diversos entrevistados.

Impõe-se ainda um maior desenvolvimento das ligações com a EUROJUST, porque nos permite promover a melhoria ao nível dos pedidos de cooperação judiciária, e com a CEPOL, por esta assumir um papel preponderante na formação de agentes das autoridades com funções policiais em cada um dos países da UE. Consideramos assim respondida a QD2.

No sentido de dar resposta à QD3 (“Qual o quadro de atuação estratégico da GNR que a distingue das demais FSS que integram o SSI?”), o Capítulo 4 serviu o propósito de aquilatar se a GNR, no âmbito do SSI, possui alguma área de atuação que a diferencie das restantes FSS. Neste âmbito, apurou-se que o legislador, na LSI, não logrou efetuar qualquer distinção quanto à tipologia de Criminalidade, pelo que se considera que o combate à CT deve constituir um dos alvos de atuação, até porque é uma das principais prioridades governamentais em termos de estratégia europeia de segurança e de política fiscal.

Após à análise das competências previstas na respetivas Leis Orgânicas de todas as FSS plasmadas no n.º 2 do art.º 25.º da LSI, como sendo aquelas que exercem funções de segurança interna, bem como das competências atribuídas aos OPC estabelecidas no CPP, na LOIC, no RGIT ou noutra legislação aplicável, conclui-se que a GNR, através da UAF, é a única Instituição que detém competência plena na área tributária, fiscal e a aduaneira. Importa enfatizar que a GNR não só fiscaliza e previne, como procede à instrução de processos contraordenacionais e à investigação criminal da CT, ainda que a PJ possua competência específica para a investigação criminal de determinados crimes tributários em razão do valor (superior a 500.000€).

Assim, a GNR, pela “mão” da UAF, prossegue a sua competência distintiva no quadro de atuação do SSI, detetando e investigando ilícitos criminais de índole tributário, fiscal e aduaneiro, constituindo-se como a única Polícia fiscal e aduaneira plena, o que evidencia que esta valência seja considerada um fator distintivo no quadro comparado das valências das demais FSS, circunstância que reforça decisivamente a sua materialidade estratégica enquanto área de atuação e em razão do seu produto operacional. Consideramos assim respondida a QD3.

E, finalmente, com o Capítulo 5, procurou-se alcançar a resposta à QD4 (“Que medidas estratégicas podem ser implementadas para contribuir para a melhoria da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR?”). Através da análise dos resultados que advieram do conteúdo das entrevistas – as quais permitiram corroborar e coorporizar a parte teórica, mas também trazer mais algum conhecimento e sobretudo emprestar um cunho mais prático sobre a realidade desta valência –, foi visível a preocupação de todos os entrevistados em valorizarem esta área de atuação da GNR, incluindo do ponto de vista externo.

Cotejando a visão institucional com a posição das diversas entidades externas relativamente ao tipo de medidas que poderiam ser implementadas com vista a aperfeiçoar a valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR, mostra-se imperioso manter e incrementar o número de reuniões técnicas, bem como, aprofundar o protocolo celebrado com a AT, onde se prevê a criação do GCO e o reforço das equipas de investigação mistas.

Por outro lado, a colocação de Oficiais de ligação da GNR junto das diversas entidades e organismos, como é o caso da UIF/PJ, da EUROPOL ou do OLAF é apontada como uma medida que se afigura absolutamente necessária para a afirmação estratégica desta valência a nível nacional e europeu. Também o desenvolvimento de projetos com outras FSS europeias e uma maior presença em conferências/fóruns internacionais se aconselham, assim como a necessidade de serem conferidas competências legais à GNR/UAF para ter acesso em tempo às BD tributárias da AT e da PJ, devendo, neste sentido, ser concretizada a regulamentação da ligação funcional entre a GNR e o MF.

A nível organizacional, apostar na especialização e qualificação do efetivo da UAF, e, consequentemente, na revisão das normas de colocação, mormente no que respeita à fixação de períodos de inamovibilidade, bem como num maior investimento ao nível da formação em entidades de reconhecido mérito ou junto das congéneres, são outras medidas que devem ser consideradas. Neste ponto, é importante ter a consciência do tempo que se demora a rentabilizar este investimento e o desafio que se coloca à GNR em encontrar soluções inovadoras para se conseguir compatibilizar a progressão nas carreiras, as normas e procedimentos de colocação e de transferência com a respetiva rentabilização dos recursos especializados.

A aquisição de sistemas não-intrusivos de fiscalização e a desmaterialização do procedimento contraordenacional tributário são também outras medidas que se revelam importantes e com reflexo na atividade operacional e, consequentemente, no seu produto operacional. Consideramos assim respondida a QD4.

Pelo que antecede, obtendo-se as correspondentes respostas às QD devidamente elencadas que, em conjunto, possibilitaram dar resposta à QC formulada, entende-se ter sido atingido o OG da investigação. Em termos conclusivos, respondendo à QC (“De que forma a valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR constitui uma área estratégica da GNR?”), demonstrou-se que esta valência se constitui uma área estratégica da GNR pela soma de um conjunto de fatores conjugados e interrelacionados entre si.

De entre os fatores enumerados, o reconhecimento de que a sua raiz história tem um valor intrínseco, bem como a relevância da missão cometida à GNR, em particular à UAF, para com a sociedade e com os cidadãos que serve, é demasiadamente importante para que o Estado prescindia desta valência, em especial, se atendermos à capacidade de fiscalização e investigação tributária, fiscal e aduaneira potenciada pela sua dispersão territorial. A acrescer, o reforço de competências trazida pela LOIC e sobretudo o facto de a UAF se constituir como a única Força de Segurança no âmbito do SSI é um aspeto que deve ser potenciado por ser distintivo face às restantes FSS. É também essencial a afirmação da GNR no domínio da colaboração e cooperação (nacional e europeia) com outros organismos e entidades judiciais, policiais ou administrativas, impondo-se o aprofundamento das relações com outros atores, circunstância que certamente reforçará a sua importância estratégica.

Também se realça a dimensão externa desta valência, a qual pode ser potenciada pela participação em conferências e seminários internacionais e pela colocação de Oficiais de ligação em organismos europeus como é o caso do OLAF, do EUROPOL ou da CEPOL; ainda nesta dimensão, a GNR, através desta valência, poderá adquirir maior relevância além-fronteiras, potenciando o reconhecimento externo enquanto parceiro credível no combate à CT. Já na dimensão interna, não menos importante, releve-se o produto operacional conseguido com reflexos diretos no combate à recuperação de ativos para o Estado, aliás, como bem demonstram os resultados alcançados e espelhados no último RASI, os quais só servem para reforçar a relevância estratégica desta valência na GNR.

Por fim, se globalmente consideradas, as medidas que foram apresentadas são aquelas que se julgam essenciais implementar (ou potenciar) para o aperfeiçoamento desta valência. Não obstante, e independentemente da bondade destas medidas, o reforço do efetivo da UAF apresenta-se atualmente como um fator crítico de sucesso, não só para a manutenção da

atividade desenvolvida, como para a sua própria “sobrevivência”, enquanto elemento distintivo e relevante no quadro do SSI e “instrumento” essencial no combate à CT em Portugal. De facto, a manifesta falta de efetivos poderá conduzir, no plano da fiscalização tributária, à diminuição da capacidade de intervenção no terreno, e, no plano da investigação criminal, para além de se repercutir numa menor capacidade de resposta, não será compaginável com a celeridade que se exige à atividade processual. Por isso, deve constituir-se como elemento prioritário e estratégico no seio da GNR.

Pelo exposto, considera-se que a investigação realizada configura (mais) um contributo para o aprofundamento de estudos nesta área específica, sendo que, das conclusões que se extraíram, cremos que os ensinamentos trazidos à colação podem vir a revelar-se úteis para a própria GNR. A circunstância de ter sido identificado como ameaça a ambição que outras Instituições apresentam em quererem contar nas suas atribuições com esta valência e assim adquirirem o estatuto de Polícia fiscal e aduaneira plena, é razão suficiente para que já tenha valido a pena a realização desta investigação, não sendo despeciendo lembrar o facto de a AT não ter querido colaborar no presente trabalho, nomeadamente após ter recebido o guião da entrevista.

Dizer ainda que esta investigação recaiu sobre uma valência específica e distintiva da GNR, dentro do quadro multifacetado das suas missões e atribuições, a qual representa, no seu seio, um esforço institucional do ponto de vista orçamental de cerca de 850.000€/ano, com um efetivo total de 360 militares para cumprimento da sua missão em todo o TN, relevando o facto de em 2017 ter apresentado um produto operacional, com retorno direto para o Estado, na ordem dos 259.2M€, razão que só por si, revela a sua mais-valia estratégica.

Quíça, o nosso maior contributo resida no facto de se ter realizado um “mapeamento” dos aspetos mais relevantes para que se considere a valência tributária, fiscal e aduaneira como uma área nuclear e estratégica da GNR. A investigação, além de revelar a dimensão histórica da aposta do Estado para a existência desta valência numa força de natureza militar como a GNR ao longo dos anos, possibilitou ainda pistas argumentativas institucionais para a sua manutenção no seu seio, revelando ainda a manifesta apetência de outras entidades na sua obtenção. Facto este que na nossa opinião só contribuiria para uma maior fragmentação, dispersão e perda de foco, naquilo que é verdadeiramente essencial, o combate à CT.

Sendo o combate à CT uma das prioridades do Estado e da UE por um lado, e um objetivo estratégico da GNR por outro, sinalizamos como recomendação a aposta clara e inequívoca ao nível da afetação de recursos financeiros e materiais, da inovação tecnológica, da formação e



da qualificação e especialização dos seus quadros, e, sobretudo, um reforço do efetivo da UAF, consentâneo com a relevância estratégica, distintiva e ímpar no seio do SSI português.

A pertinência e importância do que está em causa justifica, no nosso entendimento, que se proceda a uma análise aprofundada do assunto para encontrar soluções adequadas a uma melhor rentabilização da utilização dos militares com qualificações e competências muito específicas e exigentes na investigação e fiscalização tributárias. De acordo com um princípio geral que consiste em tratar igual o que é igual, e diferente o que realmente é diferente, só assim a UAF se afirmará como Unidade especializada e de alto nível técnico, procurando continuar a corresponder aos desígnios expressos na RCM fundadora e que justificou a sua criação.

Como limitações à investigação, revela-se a exiguidade da literatura sobre esta temática, que, não colocando em causa o OG inicialmente proposto, não deixou de constituir um acrescido desafio, assim como a especificidade do próprio tema, que requeria, por parte do autor, um conhecimento profundo do assunto para um contributo consolidado. Também se considera que o facto de a AT não ter colaborado na realização da entrevista constituiu uma limitação, isto por que não se conseguiu obter a perspetiva da principal entidade administrativa portuguesa responsável pela área tributária e fiscal, facto que seguramente enriqueceria o estudo ora apresentado.

Por último, como linhas de investigação futuras, sugere-se um estudo sobre o quadro legal vigente sobre a competência territorial da UAF, designadamente no que respeita ao aparente conflito de competências existente com a PSP na sua área de jurisdição; e um estudo sobre o contributo da GNR para a cooperação europeia no combate à CT ao nível dos crimes de corrupção e branqueamento de capitais, realidade crescentemente sentida e associada cada vez mais ao financiamento do terrorismo.



Bibliografia

- Alves, C., 2008. Em Busca de uma Sociologia da Polícia. *Revista pela Lei e pela Grei*, janeiro/março, pp. 99-123.
- Andrade, N., 2011. *100 Anos da Guarda Nacional Republicana*. 1ª ed. Lisboa: Guerra e Paz, Editores S.A..
- AR, 1976. *Aprova a Constituição da República Portuguesa* (Decreto de 10 de abril de 1976, alterado pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, com última revisão constitucional introduzida pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 1986. *Aprova o Estatuto do Ministério Público* (Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, com última alteração introduzida pela Lei n.º 9/2011, de 12 de abril), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2001. *Aprova o Regime Geral das Infrações Tributárias* (Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, com última alteração introduzida pela Lei n.º 98/2017, de 24 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- AR, 2003. *Aprova a Lei que Regula o Estatuto e competências do membro nacional da EUROJUST* (Lei n.º 36/2003, de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 20/2014, de 15 de abril), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2006. *Aprova a Lei-Quadro da Política Criminal* (Lei n.º 17/2006, de 23 de maio), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2007a. *Aprova a Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública* (Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2007b. *Aprova a Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana* (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008a. *Aprova a Lei Orgânica da Polícia Judiciária* (Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, com última alteração introduzida pelo DL n.º 81/2016, de 28 de novembro), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008b. *Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal* (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, com última alteração introduzida pela Lei n.º 57/2015, de 23 de junho), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2008c. *Aprova a Lei de Segurança Interna* (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, com última alteração introduzida pelo DL n.º 49/2017, de 24 de maio), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2009. *Estabelece as competências das Unidades da Polícia Judiciária* (Lei n.º 42/2009, de 12 de fevereiro), Lisboa: Diário da República.



- AR, 2011. *Cria, na dependência da Polícia Judiciária, o Gabinete de Recuperação de Ativos* (Lei n.º 45/2011, de 24 de junho), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2014. *Aprova a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa* (Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, com última alteração introduzida pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- AR, 2017. *Lei que define os objetivos, prioridades e orientações da Política Criminal para o biénio 2017-2019* (Lei n.º 96/2017, de 23 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- Assunção, V., 2010. *Unidade de Acção Fiscal: Um ano de actividade no combate aos ilícitos tributários*. pp. 40-45.
- Azevedo, P., 2014. *Fraude Fiscal - O ilícito Tributário e os sujeitos processuais*. Tese de Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal. Universidade Católica do Porto.
- Branco, C., 2010. *Guarda Nacional Republicana - Contradições e Ambiguidades*. 1.^a ed. Lisboa: Sílabo.
- Branco, C., 2018. O Modelo de Segurança Interna e as suas Disfunções. Em: *Proelium VII*, n.º 14. Lisboa: Academia Militar, pp. 29-43.
- CE, 1999. *Cria o Organismo de Luta Antifraude* (Decisão n.º 1999/352/CE, de 28 de abril, com última alteração introduzida pela Decisão (UE) n.º 2015/2418, de 18 de dezembro de 2015), Bruxelas: Comissão Europeia.
- CE, 2002. *Criação da Unidade Europeia de Cooperação Judiciária* (Decisão (CE) n.º 2012/187/JAI, alterada posteriormente pela Decisão n.º 2009/426/JAI, de 16 de dezembro de 2008, do Conselho Europeu), Bruxelas: Conselho Europeu.
- CEPOL, 2012. *Academia Europeia de Polícia: Reforçar a Cooperação Policial através da Aprendizagem*. [Em linha] Disponível em: <https://www.cepel.europa.eu/website/Publications.pdf>, [Acedido em 12 jan. 2018].
- Chantre, R., 2015. *A GNR no Combate À Fraude e Evasão Fiscal*. [Em linha] Disponível em http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2015/11/CEDIS-working-paper_DSD_A-GNR-no-combate-fraude-e-evasao-fiscal.pdf, [Acedido em 30 out. 2017].
- CM, 1987. *Aprova o Código de Processo Penal* (Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, com última alteração introduzida pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- CM, 1993a. *Aprova a Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana* (DL n.º 231/93, de 26 de junho - revogado), Lisboa: Diário da República.
- CM, 1993b. *Extinção da Guarda Fiscal* (DL n.º 230/93, de 26 de junho), Lisboa: Diário da República.



- CM, 2000. *Aprova a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (DL n.º 252/2000, de 16 de outubro, com última alteração introduzida pelo DL n.º 240/2012, de 6 de novembro), Lisboa: Diário da República.
- CM, 2007. *Reforma do Sistema de Segurança Interna e das Forças de Segurança* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março), Lisboa: Diário da República.
- CM, 2011. *Aprova a Lei Orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira* (DL n.º 118/2011, de 15 de dezembro, com última alteração introduzida pelo DL n.º 78/2017, de 30 de junho), Lisboa: Diário da República.
- CM, 2017. *Estabelece a organização e o funcionamento do Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional* (Decreto-Regulamentar n.º 7/2017, de 7 de agosto). Lisboa: Diário da República.
- CMJornal, 2018. *PSP trava operação da GNR*. [Em linha] Disponível em: <https://www.cmjornal.pt/portugal/psp-trava-operacao-danrnoticiasceccao>, [Acedido em 10 fev. 2018].
- Costa, M., 2013. *A Unidade de Ação Fiscal e a Interoperabilidade com as Autoridades de Combate ao Crime Fiscal e Aduaneiro*. Trabalho de Investigação Aplicada - Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Segurança. Academia Militar.
- Cruz, N., 2018. A Investigação Económica-Financeira e Tributária da Criminabilidade Organizada na União Europeia. Em: *Proelium, Série VII, n.º 14*. Lisboa: Academia Militar, pp. 107-122.
- CUE, 2002. *Aprova a criação da EUROJUST* (Decisão do Conselho Europeu n.º 2002/187/JAI, de 28 de fevereiro, alterada posteriormente pela Decisão n.º 2009/426/JAI, de 16 de dezembro de 2008), Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias.
- DGPJ, 2017. *Direção-Geral da Política de Justiça*. [Em linha] Disponível em: <http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/eventosdecisao.pdf>, [Acedido em 4 jan. 2018].
- Esteves, Á., 1985. *Missões Históricas e Actuais da Guarda Fiscal*. Edição comemorativa ed. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda.
- EUROJUST, 2018. *EUROJUST: The European Union's Judicial Cooperation Unit*. [Em linha] Disponível em: <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/languages/pt.aspx>, [Acedido em 13 jan. 2018].
- EURO-LEX, 2018. *Euro-Lex: Access to European Union law*. [Em linha] Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT>, [Acedido em 12 jan. 2018].



- EUROPOL, 2008. *Instância Comum de Controlo da EUROPOL: 4.º Relatório de Atividades (2006-2008)*. [Em linha] Disponível em: https://www.cnpd.pt/bin/actividade/ICC_pdf, [Acedido em 6 jan. 2018].
- GNR, 2000. *Revê e reorganiza o dispositivo da Brigada Fiscal da Guarda Nacional Republicana* (Despacho n.º 19643/2000, de 30 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- GNR, 2010. *Aprova o Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana* (Despacho n.º 103933/2010, de 22 de junho), Lisboa: Diário da República.
- GNR, 2017a. *Estratégia da Guarda 2020*, Lisboa: Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais.
- GNR, 2017b. *Plano de Atividades*, Lisboa: Divisão de Planeamento Estratégico e de Relações Internacionais.
- Gomes, T., 2011. *A Cooperação Policial Europeia e a GNR*. Trabalho de Investigação de Aplicação - Mestrado Integrado. Academia Militar. Lisboa: Academia Militar.
- Gomes, V., 2006. Cooperação Policial Internacional: o paradigma da União Europeia. Em: *M. G. Valente. Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra: Almedina, pp. 227-284.
- GSEAF, 2011. *Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2012-2014*. Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.
- GSEAF, 2015. *Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015-2017*, Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.
- GSEAF, 2017. *Relatório de Atividades Desenvolvidas "Combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras" 2016*, Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.
- GSGSSI, 2016. *Relatório Anual de Segurança Interna*. [Em linha] Disponível em: <http://app.parlamento.pt/darpages/dardoc.aspx?doc>, [Acedido em 26 out. 2017].
- Guedelha, M., 2013. *Sistema de Segurança Interna Português. A reforma de 2008 - Forças e Fraquezas*. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. [Em linha] Disponível em: <http://www.asppm.pt/images/ficheiros/AREFORMADOSISTEMADESEGURANC AINTERNA.pdf>, [Acedido em 10 out. 2017].
- José, P., 2014. *O Serviço Fiscal aduaneiro criminal e contraordenacional da GNR*. Tese de Mestrado em Direito e Segurança. Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- Lourenço, F., 2017. *O Papel da Unidade de Ação Fiscal no combate ao Crime Organizado*. Trabalho de Investigação Aplicada - Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Segurança. Amadora: Academia Militar.



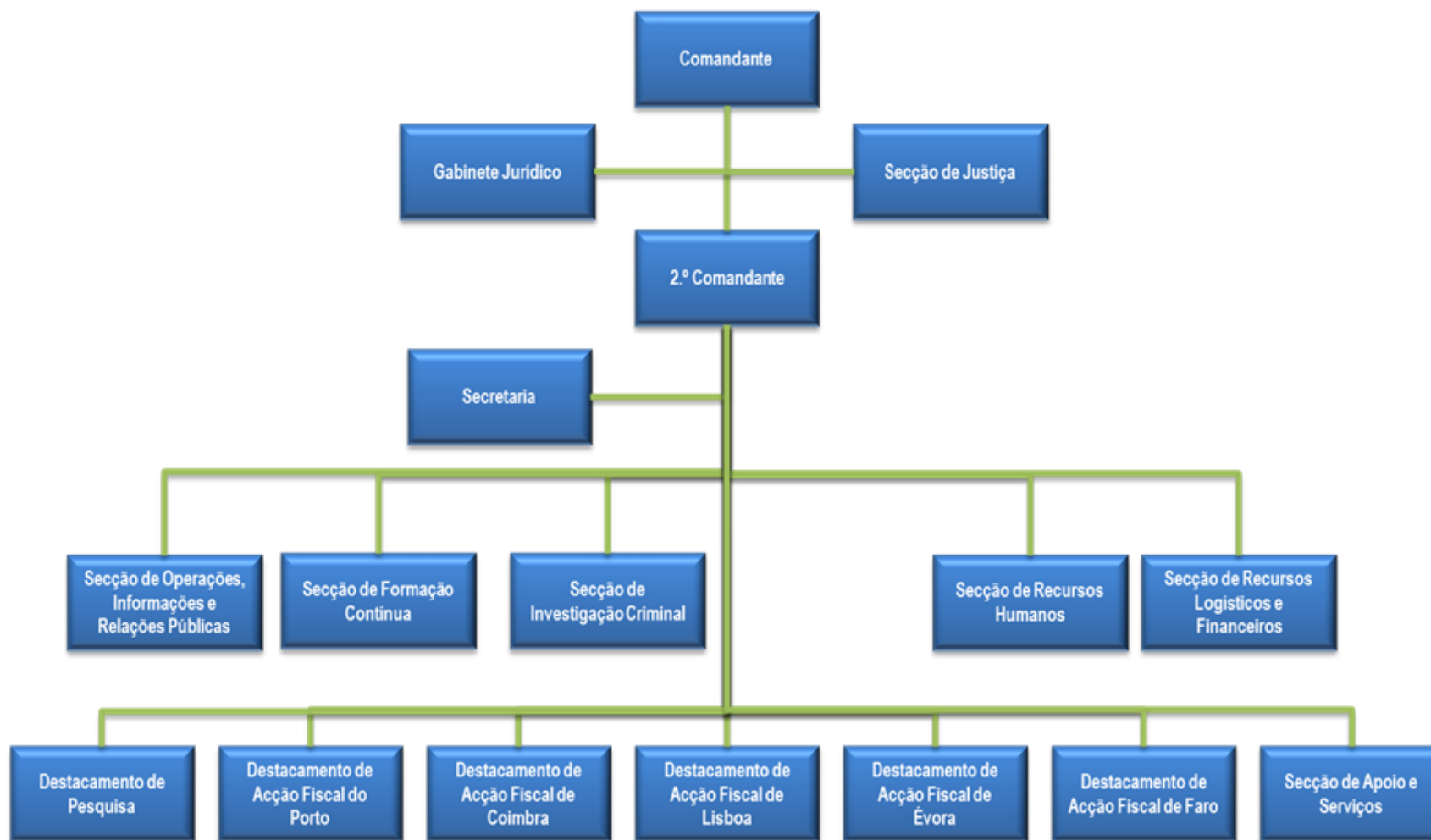
- MAI, 2008. *Estabelece a organização interna das Unidades Territoriais, Especializadas, de Representação, e de Intervenção e Reserva e define as as respectivas subunidades* (Portaria n.º 1450, de 16 de dezembro), Lisboa: Diário da República.
- Martinho, J., 2017. *Competências da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima no Quadro de Atribuições do Sistema de Autoridade Marítima: Redundância ou Complementaridade*. Trabalho de Investigação Individual - CEM-C 2016/2017. Lisboa: IUM.
- Martins, A., 2016. *Os Poderes de Investigação em matéria tributária – Em especial, a investigação da Criminalidade Tributária*. Dissertação de Mestrado em Direito Tributário e Fiscal. Universidade do Minho.
- Martins, V., 2013. *Cooperação Policial: Os Centros de Cooperação Policial Aduaneira e a Guarda Nacional Republicana: A Recolha e o Intercâmbio de Informações*. Trabalho de Investigação Aplicada - Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Segurança. Academia Militar.
- Meireles, T., 2011. *A natureza do crime fiscal e a actuação da GNR*. Trabalho de Investigação Aplicada - Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Segurança. Academia Militar.
- MF, 2011. *Estabelece a estrutura nuclear da Autoridade Tributária e Aduaneira* (Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro), Lisboa: Diário da República.
- OLAF, 2017. *Comissão Europeia: Organismo Europeu De Luta Antifraude*. [Em linha] Disponível em: <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/missionpt>, [Acedido em 9 jan. 2018].
- Pereira, A., 2017a. A Missão da UAF. *Revista pela Lei e pela Grei*, janeiro/março, pp. 29-45.
- Pereira, A., 2017b. *Discurso oficial do dia da Unidade de Ação Fiscal da GNR (21 setembro de 2017)*. Lisboa: UAF.
- Pereira, A. 2018. A valência tributária, fiscal e aduaneira como área nuclear estratégica da Guarda Nacional Republicana [Entrevista]. Lisboa (22 março de 2018.)
- Raposo, J., 2006. *Direito Policial Tomo I*. Coimbra: Almedina.
- Santos, L. et al., 2016. *Orientações Metodológicas Para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IESM.
- Santos, P., 1985. *Génese e Estrutura da Guarda Fiscal*, Imprensa Nacional. Lisboa: Casa da Moeda.
- SEF, 2015. *Plano de Atividades do SEF de 2015*, Oeiras: Gabinete de Estudos, Planeamento e Formação.



- Silva, G., 2009. *Direito Penal Tributário - Sobre as Responsabilidades das Sociedades e dos seus Administradores conexas com o Crime Tributário*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Silva, P., 2014. *A Tentativa na Fraude Fiscal*. Tese de Dissertação de Mestrado em Direito. Faculdade de Direito de Lisboa.
- SSI, 2017, *Relatório Anual de Segurança Interna 2017*, Lisboa: Sistema de Segurança Interna. Gabinete do Secretário-Geral
- UAF, 2016. *Relatório do combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras relativo ao ano de 2016*, Lisboa: GNR.
- UE, 2009. *Criação do Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL)* (Decisão do CUE n.º 2009/371/JAI, de 6 de abril de 2009, com última alteração introduzida pela Decisão (UE) n.º 2015/2418, de 18 de dezembro de 2015). Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- UE, 2017. *União Europeia*. [Em linha] Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europolpt>, [Acedido em 7 jan. 2018].
- Valente, M., 2017. *Teoria Geral do Direito Policial*. 5.^a ed. Coimbra: Almedina.



Anexo A – Organograma da UAF



Fonte: (Chantre, 2015, p. 10)



Apêndice A - Modelo de Análise

Tabela 19 – Modelo de Análise

Objetivos	Questões	Enquadramento concetual	Análise de resultados
Geral: Analisar de que forma a valência tributária, fiscal e aduaneira constitui uma área estratégica da GNR.	QC: De que forma a valência tributária, fiscal e aduaneira constitui uma área estratégica da GNR?	-----	Capítulo 5 (subcapítulo 5.2) Análise dos resultados
OE1: Compreender a importância estratégica da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR.	QD1: Qual a importância estratégica da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR?	Capítulo 2 A Guarda Nacional Republicana: em especial, a Unidade de Ação Fiscal	Apresentação e análise temática de um conjunto de entrevistas semiestruturadas, subdivididas em entrevistados da GNR e entrevistados externos à GNR.
OE2: Caracterizar as principais entidades judiciais, policiais e administrativas que atuam num quadro de colaboração com a GNR no combate à CT.	QD2: De que forma a colaboração com as principais entidades judiciais, policiais e administrativas confere uma importância estratégica à valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR?	Capítulo 3 Cooperação interinstitucional: âmbito tributário, fiscal e aduaneiro	
OE3: Analisar se a valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR é um fator distintivo relativamente às demais FSS que integram o SSI.	QD3: Qual o quadro de atuação estratégico da GNR que a distingue das demais FSS que integram o SSI?	Capítulo 4 O Sistema de Segurança Interna	
OE4: Apresentar medidas estratégicas que contribuam para o aperfeiçoamento da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR.	QD4: Que medidas estratégicas podem ser implementadas para contribuir para o aperfeiçoamento da valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR?	Capítulo 5 Apresentação e análise dos resultados 5.3 Medidas a implementar (aperfeiçoamento da valência)	Interpretação dos resultados face às conclusões extraídas do enquadramento teórico apresentado.

Fonte: (Autor, 2018)



Apêndice B – Guião da Entrevista n.º 1 (Entrevistados da GNR)

Apresentação e objetivos da entrevista n.º 1

A presente entrevista insere-se no âmbito do Trabalho final de Investigação Individual, integrado no Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/2018, a decorrer no Instituto Universitário Militar, subordinado ao tema: “**A valência tributária, fiscal e aduaneira como área nuclear estratégica da Guarda Nacional Republicana**”. Face à delimitação concetual que foi efetuada, o objetivo geral da investigação é “analisar de que forma a valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR constitui uma área estratégica da GNR”.

Neste sentido, atendendo à relevância da sua posição nesta matéria, consideramos essencial a sua opinião, pelo que solicitamos a VEx.^a a sua colaboração através da resposta às questões que seguidamente se colocam.

GUIÃO

1. Do documento institucional “*Estratégia da Guarda 2020*”, consta como objetivo estratégico “potenciar as áreas da investigação e fiscalização de natureza tributária, fiscal e aduaneira”. Na sua opinião, quais as razões ou aspetos que fazem da valência tributária, fiscal e aduaneira uma área estratégica da GNR?
2. Considera que o papel da UAF no combate à Criminalidade Tributária tem sido o principal fator para a afirmação desta valência como uma área estratégica da GNR?
3. O facto de o Estado não abdicar de ter uma Polícia Fiscal de natureza militar, faz desta valência uma área estratégica da GNR?
4. Ao nível da colaboração institucional, quais os aspetos que considera que em termos estratégicos podem trazer mais benefícios para esta valência e, conseqüentemente para a GNR, na relação com a PJ, AT e DCIAP?
5. No seu entender, que medidas e/ou meios podiam ser implementados para potenciar a cooperação interinstitucional, não só ao nível nacional, mas também europeu, designadamente junto dos principais organismos internacionais que se relacionam com a GNR/UAF?
6. No âmbito do Sistema de Segurança Interna, quais as vantagens que a GNR poderia retirar do facto de ser a única Instituição com competência plena em todos os domínios na área tributária, fiscal e aduaneira, facto que torna a referida valência como uma competência distintiva?
7. Genericamente, refira quais os mecanismos ou medidas que poderiam ser implementadas tendo em vista o aperfeiçoamento desta valência, a curto e a longo prazo?
8. Face ao atual contexto, quais as principais ameaças e vulnerabilidades com que se depara esta valência?

Antecipadamente, agradecemos a sua disponibilidade e colaboração.

Hugo Alexandre das Neves Dias da Silva

Major da GNR

(Auditor do Curso de Estado-Maior Conjunto)



Apêndice C – Guião da Entrevista n.º 2 (Entrevistados externos)

Apresentação e objetivos da entrevista n.º 2

A presente entrevista insere-se no âmbito do Trabalho final de Investigação Individual, integrado no Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/2018 a decorrer no Instituto Universitário Militar, subordinado ao tema: “**A valência tributária, fiscal e aduaneira como área nuclear estratégica da Guarda Nacional Republicana**”. Face à delimitação concetual que foi efetuada, o objetivo geral da investigação é “analisar de que forma a valência tributária, fiscal e aduaneira da GNR constitui uma área estratégica da GNR”.

Neste sentido, atendendo à relevância da sua posição nesta matéria, consideramos essencial a sua opinião, pelo que solicitamos a VEx.^a a sua colaboração através da resposta às questões que seguidamente se colocam.

GUIÃO

1. No quadro da Estratégia Europeia em matéria de Segurança e da política fiscal decorrente do Programa do XXI Governo Constitucional, assume-se como vetor prioritário o combate à Criminalidade Tributária. Neste sentido, considera que a existência de uma Força de Segurança de natureza militar, com a valência tributária, fiscal e aduaneira, enquanto competência específica, constitui uma mais-valia para o Sistema de Segurança Interna?
2. Sendo a GNR, por intermédio da UAF, um dos “instrumentos” do Estado com competências específicas no domínio da Criminalidade Tributária, entende que esta valência organizacional se traduz num dos principais fatores de afirmação estratégica no seio das FSS? Que contributos distintivos identifica como criação de valor para todo o Sistema?
3. Interpretando o facto de o Estado Português nunca ter abdicado de uma Polícia Fiscal de natureza militar desde a criação da ex-Guarda Fiscal, em que medida se traduzirá esta evidência num reconhecimento desta valência como uma área estratégica, desde logo, para o Estado e para a GNR? Que aspetos distintivos identifica neste reconhecimento?
4. Decorrente da sua experiência e no quadro da cooperação europeia e nacional, ao nível dos principais organismos de combate à Criminalidade Tributária, como caracteriza a forma de relacionamento e articulação da GNR/UAF com os diferentes atores?
5. Considera que a articulação e a cooperação interinstitucional com a GNR/UAF tem sido benéfica no que respeita ao combate à Criminalidade Tributária? Em que medida? Conseguir-se-á individualizar somente um aspeto distintivo?
6. Que áreas de atuação identifica como mais-valia neste importante combate?
7. É público e reconhecidamente valorizado o trabalho dos militares da GNR/UAF, no entanto, em matérias desta natureza, verifica-se a possibilidade de melhoramento de todo o Sistema. Na sua opinião, que aspetos considera poderem ser melhorados ou que tipo de medidas podem ser implementadas que potenciem uma melhor resposta à Criminalidade Tributária?
8. De acordo com o mesmo racional, que mecanismos e/ou meios podiam ser reforçados ou implementados para potenciar a cooperação interinstitucional ao nível nacional e europeu?

Antecipadamente, agradecemos a sua disponibilidade e colaboração.

Hugo Alexandre das Neves Dias da Silva
Maj GNR
(Auditor do Curso de Estado-Maior Conjunto)



Apêndice D – Perguntas e Segmentos de resposta (Entrevista n.º 1)

Pergunta n.º 1

Do documento institucional “*Estratégia da Guarda 2020*”, consta como objetivo estratégico “potenciar as áreas da investigação e fiscalização de natureza tributária, fiscal e aduaneira”. Na sua opinião, quais as razões ou aspetos que fazem da valência tributária, fiscal e aduaneira uma área estratégica da GNR?

Segmento 1.1	Competência legal para investigação da Criminalidade Tributária (CT)
Segmento 1.2	CT como área prioritária da política fiscal (nacional e da UE)
Segmento 1.3	Instrumento singular de prevenção, investigação e fiscalização da CT
Segmento 1.4	Atuação da UAF de nível nacional
Segmento 1.5	Experiência/saber acumulado
Segmento 1.6	Fator histórico
Segmento 1.7	Competência distintiva/vantagem competitiva face às demais FSS

Pergunta n.º 2

Considera que o papel da UAF no combate à Criminalidade Tributária tem sido o principal fator para a afirmação desta valência como uma área estratégica da GNR?

Segmento 2.1	Demonstrado no RASI (resultados operacionais alcançados)
Segmento 2.2	Única Polícia Fiscal com competência plena
Segmento 2.3	Competências decorrentes do RGIT e competências reforçadas (LOIC/2008)
Segmento 2.4	Abrangência de atuação no domínio da CT
Segmento 2.5	Caráter distintivo das capacidades e competências técnicas
Segmento 2.6	Controlo eficaz na circulação de mercadorias
Segmento 2.7	Resultado do conhecimento (<i>Know How</i>) trazido da Brigada Fiscal

Pergunta n.º 3

O facto de o Estado não abdicar de ter uma Polícia Fiscal de natureza militar, faz desta valência uma área estratégica da GNR?

Segmento 3.1	Não. É uma decorrência do fator histórico
Segmento 3.2	É uma relação possível de efetuar, mas não é determinante
Segmento 3.3	Sim

Pergunta n.º 4

Ao nível da colaboração institucional, quais os aspetos que considera que em termos estratégicos podem trazer mais benefícios para esta valência e, consequentemente para a GNR, na relação com a PJ, AT e DCIAP?

Segmento 4.1	Realização de reuniões técnicas com a AT
Segmento 4.2	Aprofundamento do protocolo celebrado com a AT (em 2012)
Segmento 4.3	Regulamentação funcional com o MF (LOGNR)
Segmento 4.4	Reforço de cooperação com a UIF
Segmento 4.5	Designação de Oficiais de ligação na UIF
Segmento 4.6	Alteração legislativa (integração da UAF no GPL)
Segmento 4.7	Aprofundamento da articulação com o GRA
Segmento 4.8	Melhoria das estratégias investigatórias com o DCIAP
Segmento 4.9	Estreitamento do relacionamento com os magistrados judiciais
Segmento 4.10	Colocação de Elementos de ligação da UAF no DCIAP
Segmento 4.11	Maior partilha de informação entre todos os intervenientes
Segmento 4.12	Acesso às plataformas de cooperação internacional



Pergunta n.º 5

No seu entender, que medidas e/ou meios podiam ser implementados para potenciar a cooperação interinstitucional, não só ao nível nacional, mas também europeu, designadamente junto dos principais organismos internacionais que se relacionam com a GNR/UAF?

Segmento 5.1	Reforço da cooperação
Segmento 5.2	Regulação da ligação funcional entre o MF e a GNR
Segmento 5.3	Desmaterialização dos Autos de Notícia contraordenacionais
Segmento 5.3	Acesso às Bases de dados específicas (PJ e AT)
Segmento 5.4	Implementação de Oficiais de ligação (OLAF/EUROPOL)
Segmento 5.5	Maior interação com organismos europeus (OLAF/EUROPOL)
Segmento 5.6	Desenvolvimento de projetos com outras FS europeias
Segmento 5.7	Maior investimento na cooperação judiciária (EUROJUST)
Segmento 5.8	Maior presença em fóruns de relevância internacional

Pergunta n.º 6

No âmbito do Sistema de Segurança Interna, quais as vantagens que a GNR poderia retirar do facto de ser a única Instituição com competência plena em todos os domínios na área tributária, fiscal e aduaneira, facto que torna a referida valência como uma competência distintiva?

Segmento 6.1	Não se trata de retirar vantagens.
Segmento 6.2	Não é a única Instituição com essa competência plena
Segmento 6.3	Reconhecimento externo pelos resultados operacionais
Segmento 6.4	Conhecimento antecipado de determinados fenómenos criminais
Segmento 6.5	Permite modelo de atuação proativo
Segmento 6.6	Permite ser a autoridade-líder na fiscalização/investigação tributária

Pergunta n.º 7

Genericamente, refira quais os mecanismos ou medidas que poderiam ser implementadas tendo em vista o aperfeiçoamento desta valência, a curto e a longo prazo?

Segmento 7.1	Desmaterialização de processos contraordenacionais
Segmento 7.2	Implementação de ANPRs (leitores automáticos de matrículas)
Segmento 7.3	Aposta na especialização/qualificação e formação do efetivo da UAF
Segmento 7.4	Acesso mais alargado às bases de dados tributárias
Segmento 7.5	Aprofundamento do relacionamento interinstitucional
Segmento 7.6	Revisão das normas de colocação/transferência na UAF
Segmento 7.7	Colocação de Oficiais de ligação (OLAF e EUROPOL)
Segmento 7.8	Criação de equipas especializadas de investigação
Segmento 7.9	Reforço do efetivo da UAF
Segmento 7.10	Alargamento do dispositivo tributário
Segmento 7.11	Acesso a pontos de contacto privilegiados (AT/IUF/GRA)

Pergunta n.º 8

Face ao atual contexto, quais as principais ameaças e vulnerabilidades com que se depara esta valência?

Segmento 8.1	Internacionalização/globalização da CT
Segmento 8.2	Escassez de efetivos (humanos e materiais)
Segmento 8.3	Inadequação do dispositivo fiscal
Segmento 8.4	Ambição de outras Instituições nesta valência
Segmento 8.5	Canalização de recursos para outras áreas
Segmento 8.6	Inacessibilidade às bases de dados de informação tributária
Segmento 8.7	Débil articulação com organismos nacionais/internacionais
Segmento 8.8	Falta de formação/qualificação especializada
Segmento 8.9	Modelo de aquisição de viaturas



Apêndice E – Perguntas e Segmentos de resposta (Entrevista n.º 2)

Pergunta n.º 1

No quadro da Estratégia Europeia em matéria de Segurança e da política fiscal decorrente do Programa do XXI Governo Constitucional, assume-se como vetor prioritário o combate à Criminalidade Tributária. Neste sentido, considera que a existência de uma Força de Segurança de natureza militar, com a valência tributária, fiscal e aduaneira, enquanto competência específica, constitui uma mais-valia para o Sistema de Segurança Interna?

Segmento 1.1 Enriquece a pluralidade de valências/competência do SSI

Segmento 1.2 Efetiva dispersão territorial

Pergunta n.º 2

Sendo a GNR, por intermédio da UAF, um dos “instrumentos” do Estado com competências específicas no domínio da Criminalidade Tributária, entende que esta valência organizacional se traduz num dos principais fatores de afirmação estratégica no seio das FSS? Que contributos distintivos identifica como criação de valor para todo o Sistema?

Segmento 2.1 Não se pronunciou

Segmento 2.2 Especialização

Segmento 2.3 Atuação (prevenção/repressão)

Segmento 2.4 Articulação interinstitucional

Segmento 2.5 Conhecimento/saber acumulado

Pergunta n.º 3

Interpretando o facto de o Estado Português nunca ter abdicado de uma Polícia Fiscal de natureza militar desde a criação da ex-Guarda Fiscal, em que medida se traduzirá esta evidência num reconhecimento desta valência como uma área estratégica, desde logo, para o Estado e para a GNR? Que aspetos distintivos identifica neste reconhecimento?

Segmento 3.1 Relacionado com aspetos de modernidade

Segmento 3.2 Antecedentes (reconhecido mérito)

Segmento 3.3 Sucesso das investigações/recuperação de ativos

Segmento 3.4 Fiscalização (organização e unidade de comando)

Pergunta n.º 4

Decorrente da sua experiência e no quadro da cooperação europeia e nacional, ao nível dos principais organismos de combate à Criminalidade Tributária, como caracteriza a forma de relacionamento e articulação da GNR/UAF com os diferentes atores?

Segmento 4.1 Permanente

Segmento 4.2 Rigor e exigência na atuação

Segmento 4.3 Eficaz

Segmento 4.4 Quando não consegue/possui obter elementos

Pergunta n.º 5

Considera que a articulação e a cooperação interinstitucional com a GNR/UAF tem sido benéfica no que respeita ao combate à Criminalidade Tributária? Em que medida? Conseguir-se-á individualizar somente um aspeto distintivo?

Segmento 5.1 Muito importante (demonstrado no RASI)

Segmento 5.2 Implantação territorial

Segmento 5.3 Tratamento de informações

Segmento 5.4 Proximidade com a população

Segmento 5.5 Criação de Centro Coordenador (SSI ou MF)



Pergunta n.º 6

Que áreas de atuação identifica como mais-valia neste importante combate?

Segmento 6.1 **Prevenção/fiscalização/investigação**

Segmento 6.2 **Vigilâncias constantes e permanentes**

Segmento 6.3 **Deviam existir equipas de investigação mistas para a CT**

Pergunta n.º 7

É público e reconhecidamente valorizado o trabalho dos militares da GNR/UAF, no entanto, em matérias desta natureza, verifica-se a possibilidade de melhoramento de todo o Sistema. Na sua opinião, que aspetos considera poderem ser melhorados ou que tipo de medidas podem ser implementadas que potenciem uma melhor resposta à Criminalidade Tributária?

Segmento 7.1 **Aperfeiçoamento da especialização dos elementos**

Segmento 7.2 **Criação de estrutura europeia constituída por militares**

Segmento 7.3 **Reforço/aposta nas equipas mistas de investigação**

Segmento 7.4 **Dotação de meios para combater a CT mais complexa**

Pergunta n.º 8

De acordo com o mesmo racional, que mecanismos e/ou meios podiam ser reforçados ou implementados para potenciar a cooperação interinstitucional ao nível nacional e europeu?

Segmento 8.1 **Acesso a plataformas e sistemas de informação**

Segmento 8.2 **Cooperação internacional**

Segmento 8.3 **Colocação de oficiais (PUC) (OLAF e EUROPOL)**

Segmento 8.4 **Integração no GCO**

Segmento 8.5 **Articulação constante com o MP**



Apêndice F – Excerto de respostas por Entrevistado (Entrevista n.º 1)

(No presente Apêndice serão transcritos excertos das entrevistas realizadas).

Questão n.º 1: Do documento institucional “Estratégia da Guarda 2020”, consta como objetivo estratégico “potenciar as áreas da investigação e fiscalização de natureza tributária, fiscal e aduaneira”. Na sua opinião, quais as razões ou aspetos que fazem da valência tributária, fiscal e aduaneira uma área estratégica da GNR?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	<p>“É indiscutível o carácter estratégico desta valência da Guarda, razão pela qual os normativos legais que estiveram na génese da criação da UAF previram uma Unidade com carácter especializado e de alto nível técnico.</p> <p>A importância estratégica desta valência está devidamente consagrada em vários diplomas legais, podendo-se destacar a LOIC que, em 2008, veio reforçar a competência de investigação da UAF (...).</p> <p>Importa também relevar o facto de, a nível nacional, a investigação da Criminalidade tributária, ser uma das prioridades de política criminal para o biênio de 2017-2019, reforçando a importância estratégica desta valência.</p> <p>Esta área constitui também uma das prioridades da UE (...), razão pela qual esta é uma valência cada vez mais estratégica para a GNR (...)</p>	1.1 1.2
E2	<p>“(…) ameaça da Criminalidade Tributária e económico-financeira, quer aos interesses financeiros nacionais, quer aos da UE, e, por isso, ser uma área prioritária de esforço.</p> <p>Ora, se a Guarda, através da UAF, detém importantes competências na prevenção e investigação da Criminalidade Tributária, algumas das quais distintivas ao nível do SSI, terá que acolher na sua missão tributária a dimensão prioritária do combate à Criminalidade Tributária.</p> <p>É, pois, neste contexto que cabe à valência tributária da GNR, sobretudo através da UAF, enquanto instrumento singular do sistema nacional de prevenção, investigação e fiscalização tributárias, um importante e estratégico papel no sentido de mitigar os efeitos dessa ameaça (...)</p>	1.1 1.3
E3	<p>“(…) área de atuação que não se encontra delimitada por critérios geográficos ou de dimensão demográfica, isto é, tem âmbito Nacional; por outro lado, trata-se de uma valência de especialização que assenta em experiência e saber acumulados, dando continuidade a um trabalho desenvolvido e cimentado ao longo de muitos anos, e que no contexto da Administração Interna não conhece outro concorrente”.</p>	1.4 1.5 1.7
E4	<p>“As razões principais que justificam esta opção estratégica da Guarda, referem-se não apenas às de ordem histórica – herança da Guarda Fiscal – mas também, na minha opinião principalmente, pelo facto da GNR através da UAF ser a única Polícia Fiscal completa a operar em Território Nacional.</p> <p>Apesar de existirem outras “Polícias Fiscais”, desde logo a AT e a PJ, na realidade a UAF é a única entidade com competência e capacidade de fiscalização, instrução e investigação das infrações fiscais (...)”.</p>	1.4 1.6 1.7
E5	<p>“As razões que concorrem para o facto da valência fiscal e aduaneira da GNR ser uma área estratégica advêm-lhe logo do facto de serem uma característica distintiva e simultaneamente uma vantagem competitiva quando comparada com as Forças e Serviços de Segurança que lhe são mais similares ”concorrenciais” no panorama Nacional”.</p>	1.7



Questão n.º 2: Considera que o papel da UAF no combate à Criminalidade Tributária tem sido o principal fator para a afirmação desta valência como uma área estratégica da GNR?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	<p><u>“Sem dúvida que a UAF se tem assumido como uma referência nacional no combate às infrações tributárias, fiscais e aduaneiras.</u></p> <p>Ao analisarmos os dados constantes nos últimos <u>Relatórios Anuais de Segurança Interna</u> percebemos a importância do papel da UAF no combate à Criminalidade Tributária (...).</p>	2.1
E2	<p><u>“Sim (...)</u> mas fundamentalmente através da UAF <u>enquanto Polícia fiscal plena,</u> com competência legal e ação operacional em todas as vertentes do combate à criminalidade tributária: prevenção e fiscalização; investigação criminal e instrução contraordenacional.</p> <p>No que concerne à investigação criminal, as suas competências radicam na <u>Lei da Organização da Investigação Criminal</u> de 2008 (LOIC de 2008), que aprova a organização da investigação criminal, e no <u>Regime Geral das Infrações Tributárias</u> (RGIT) (...)</p> <p>É, pois, o facto de ter uma <u>atuação abrangente em todos os domínios do combate à criminalidade tributária,</u> que se pode considerar que o papel da UAF tem sido não apenas principal, mas decisivo na afirmação da valência tributária como área estratégia da GNR, <u>relevando o carácter distintivo das suas capacidades e competências técnicas de intervenção</u> em todos os domínios do combate à criminalidade tributária (...).</p>	2.2 2.3 2.4 2.5
E3	<p><u>“Sem dúvida que sim.</u> Neste domínio e no contexto da Guarda, a UAF é a <u>única entidade que possui competências próprias,</u> que utiliza com muita dedicação, saber e profissionalismo, conforme o demonstram os <u>resultados operacionais alcançados.</u> Por razões de justiça, que não prejudicam o mérito do desempenho da UAF, parece-me importante ressaltar que a proficiência com que a UAF promove o combate à criminalidade tributária é, em muito, <u>o resultado de um trajeto que começou a ser trilhado pela Brigada Fiscal</u>”.</p>	2.1 2.2 2.7
E4	<p><u>“Sem dúvida.</u> A UAF tem apostado no combate à criminalidade tributária grave – basta relembrar as operações de apreensão de folha de tabaco – sem nunca descuidar os crimes conexos, designadamente o de corrupção, e simultaneamente, conforme supracitado, mantendo um <u>controlo eficaz na circulação de mercadorias em território nacional, o que tem permitido potenciar ambos os aspetos da missão tributária da Guarda</u> (...).</p>	2.6
E5	<p>“A UAF tem sido a bandeira do aspeto visível desta valência sendo um ativo fundamental decisivo e único da Guarda, detendo um <u>Know How único</u> que a todo o custo é necessário acarinhar, preservar e otimizar tendo um enorme potencial para crescer em importância e relevância no panorama nacional genericamente e na Guarda em particular”.</p>	2.7



Questão n.º 3: O facto de o Estado não abdicar de ter uma Polícia Fiscal de natureza militar, faz desta valência uma área estratégica da GNR?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	<p>“Essa é uma <u>relação possível de efetuar</u>. Contudo, o que faz verdadeiramente desta valência uma área estratégica da GNR é a qualidade e a excelência do trabalho desenvolvido ao longo de tempo.</p> <p>(...) Não nos podendo esquecer que a <u>UAF teve as suas origens na Brigada Fiscal e, consequentemente, na Guarda Fiscal</u>, razão pela qual a torna herdeira de todo um conhecimento e experiência de trabalho acumulado ao longo de muitos anos (...)”.</p>	3.2
E2	<p>“<u>É um facto que historicamente</u>, desde que no século XIX, em plena monarquia constitucional, foi criada a Guarda Fiscal, não mais o Estado deixou de ter ao seu dispor uma força de cariz militar na prevenção e fiscalização tributárias.</p> <p>(...) sendo a Guarda a força militar que concentra essa função de polícia fiscal atualmente, <u>podemos considerar, em certa medida, que é um fator que faz da valência tributária uma área estratégica da Guarda</u>.</p> <p>Uma componente significativa da capacidade da UAF e, por consequência, da valência tributária da Guarda, para o combate eficaz à criminalidade tributária <u>decorre de facto da sua natureza militar</u>, que assenta numa estrutura de comando hierarquizada em diferentes níveis de responsabilidades, valorizando-se também a disciplina, a unidade de comando, a robustez no exercício da autoridade, a capacidade de adaptação, a capacidade de intervenção e a capacidade operacional. (...)</p> <p>Há, no entanto, que <u>relativizar a questão da natureza militar</u>, (...) Daí que considere que a natureza militar <u>não é um fator que, “de per si”, defina se a valência tributária é ou não estratégica</u>. (...)”</p>	3.1
E3	<p>“<u>Não creio que seja preocupação do Estado ter uma Polícia Fiscal de natureza militar</u>; esta “Polícia” <u>tem natureza militar por razões de natureza histórica</u>; (...)”.</p>	3.1
E4	<p>“O facto de o Estado não abdicar de uma Polícia Fiscal integrada na GNR, <u>pelas razões históricas</u> que suprarreferimos, torna esta valência uma área estratégica para a Guarda.</p> <p><u>A natureza militar é apenas uma decorrência do passado da Guarda Fiscal</u>, pelo que não pode ser considerado como elemento essencial da estratégia. (...)”</p>	3.1
E5	<p>“<u>Absolutamente</u>, uma vez que a Guarda é a única força a nível nacional que pode cumprir ambos os critérios, o que por definição faz desta valência na Guarda uma mais-valia estratégica”.</p>	3.3



Questão n.º 4: Ao nível da colaboração institucional, quais os aspetos que considera que em termos estratégicos podem trazer mais benefícios para esta valência e, consequentemente para a GNR, na relação com a PJ, AT e DCIAP?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	<p>“Cientes da exigência técnica e do necessário trabalho de coordenação e articulação com outras entidades, <u>em especial com a AT</u> (...), destaca-se o <u>trabalho técnico de preparação das alterações que se pretendem introduzir ao RGIT</u> (...) materializada através da <u>realização de reuniões técnicas</u> e de alto nível, ordinárias e extraordinárias.</p> <p>(...) afigura-se necessário a continuidade do <u>aprofundamento do disposto no protocolo rubricado entre a GNR e a AT, o qual prevê a existência de um Grupo de Coordenação Operacional</u> (...)”.</p>	4.1 4.1
E2	<p>“<u>Na relação com a PJ</u> resultaria muito benéfico o <u>reforço da cooperação com a UIF, seja através da designação de oficial de ligação da UAF</u> nesse organismo, <u>ou até por via de alteração legislativa que considere a integração da UAF no Grupo Permanente de Ligação (GPL)</u> (...)</p> <p>E ainda o <u>reforço e o aprofundamento da articulação com o GRA</u> (...)</p> <p><u>Na relação com a AT</u> assume particular importância a <u>regulamentação da ligação funcional da UAF ao MF prevista na LOGNR</u>, (...) decorrentes, designadamente, de limitações no acesso a informação fiscal (...).</p> <p><u>Já no que respeita à relação com o DCIAP</u> (...) cuja articulação pode ser sempre <u>melhorada, com a experiência de casos investigados, nomeadamente quanto às estratégias investigatórias e à utilização dos meios de obtenção de prova</u> (...)”.</p>	4.3 4.4 4.5 4.6 4.8
E3	<p>“<u>Com a PJ e AT, maior partilha de informação</u>; quanto à colaboração institucional <u>com o DCIAP</u>, que sempre foi excelente, sou de parecer que esta relação só se poderá deteriorar se o nível de resposta esperado decrescer por limitações em recursos humanos/materiais da Unidade”.</p>	4.11
E4	<p><u>Com a PJ e com a AT</u>, sem dúvida a partilha de informação e, em especial <u>com a AT, a cooperação direta</u> no combate tanto à grande criminalidade como na fiscalização tributária.</p> <p><u>Com o DCIAP, o estreitamento do relacionamento com os Magistrados</u> parece-me indispensável (...) e que derivam diretamente da confiança - de delegação - que as magistraturas têm nas capacidades da UAF.</p> <p>Acresce que me parece fundamental que a GNR, através da UAF, esteja <u>representada na UIF-PJ</u>, assim como deveriam existir <u>efetivos da Unidade destacados no DCIAP, atuando como elementos de ligação</u>”.</p>	4.9 4.10 4.11
E5	<p>“Atualmente nesta área é imprescindível ter <u>acesso aos pontos de contacto e às plataformas de cooperação internacional</u>, (...) o que consequentemente a nível institucional conduzirá a uma maior aproximação e cooperação com a UIF e GRA (da PJ), AT, DCIAP e restantes parceiros”.</p>	4.4 4.7 4.11 4.12



Questão n.º 5: No seu entender, que medidas e/ou meios podiam ser implementados para potenciar a cooperação interinstitucional, não só ao nível nacional, mas também europeu, designadamente junto dos principais organismos internacionais que se relacionam com a GNR/UAF?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	<p>“Atendendo à especificidade da missão da UAF e à transnacionalidade da criminalidade com que diariamente é confrontada, <u>impõe-se o recurso sistemático a pontos de contato internacionais, através da colocação de Oficiais de ligação</u> (...).</p> <p>(...) <u>frequente interação existente com organismos internacionais, sobretudo a EUROPOL e a OLAF</u> (...).</p> <p>Destaca-se também os <u>projetos desenvolvidos com outras FS de outros países, realçando-se a formação ministrada pela Guardia di Finanza</u>, (...)</p> <p>A Guarda terá de <u>continuar a garantir a presença nestes fóruns de elevada relevância internacional</u> (...).”</p>	5.5 5.6 5.7 5.9
E2	<p>“(…) <u>no plano nacional, reforço do protocolo de cooperação</u> (Grupo de Coordenação Operacional) (...) <u>e elaboração da portaria</u> para regulamentar a relação funcional entre a AT e a UAF”</p> <p>(...) <u>desmaterialização dos autos de notícia</u> (medida de modernização administrativa) (...)</p> <p><u>No plano internacional</u>, (...), a designação de <u>peritos nacionais destacados da UAF na EUROPOL e na OLAF</u> para um melhor, mais célere e mais eficaz combate à criminalidade tributária transnacional organizada”.</p>	5.1 5.2 5.3 5.5
E3	<p>“<u>A nível nacional</u> através da disponibilização, ainda que protocolada, do <u>acesso a bases de dados específicas; ao nível internacional</u> através de uma colaboração mais assertiva <u>através dos Oficiais de ligação junto de organismos europeus, como no passado existiu com o OLAF</u>”.</p>	5.4 5.5
E4	<p>“(…) <u>colocação de representantes da UAF juntos dos principais organismos europeus de combate à criminalidade tributária na Europa:</u> o OLAF e a EUROPOL. O modelo possível, se não me engano é o de Perito Nacional Destacado (o que já aconteceu no OLAF) (...)”.</p>	5.5
E5	<p>“(…) <u>constituir um ponto de contacto privilegiado com presença física a tempo inteiro pelo menos na OLAF e EUROPOL.</u></p> <p>(...) <u>investimento em cooperação internacional</u> que no caso da EUROPOL incorpora em grande medida a <u>cooperação judiciária</u> através da agência similar EUROJUST”.</p>	5.5 5.8



Questão n.º 6: No âmbito do Sistema de Segurança Interna, quais as vantagens que a GNR poderia retirar do facto de ser a única Instituição com competência plena em todos os domínios na área tributária, fiscal e aduaneira, facto que torna a referida valência como uma competência distintiva?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	<p>“<u>Não se trata de retirar vantagens</u> de ser a única Instituição com competência plena neste âmbito.</p> <p><u>O que é verdadeiramente relevante é que a GNR desenvolva a missão que se lhe encontra atribuída de forma exemplar</u>, pois apenas desta forma continuará a ser reconhecida como uma referência numa área altamente técnica e complexa, por forma a que seja inquestionável a sua intervenção em todo o território nacional, no âmbito das suas competências”.</p>	6.1 6.3
E2	<p>“Uma das principais vantagens a retirar da circunstância da GNR, através da UAF, possuir, com abrangência nacional, competência plena em todos os domínios da área tributária <u>é o facto de a UAF estar em condições privilegiadas para se constituir como “leading authority” da prevenção e fiscalização tributárias em território nacional</u> (...)</p> <p>(...) dispõe de condições singulares para desenvolver as suas atividades de prevenção e fiscalização tributárias com <u>base em modelo de atuação proativo</u>, sustentado numa abordagem integrada das suas componentes de fiscalização e investigação criminal, com maximização da sua capacidade operativa (...)”.</p>	6.5 6.6
E3	<p>“Apesar das competências que possui, <u>não concordo que no contexto do SSI, a GNR seja a única Instituição com competência plena</u> na área tributária fiscal e aduaneira.</p> <p>Ainda assim, <u>quanto melhor for o nível de desempenho operacional e o consequente reconhecimento</u>, designadamente por parte do titular da ação penal, da qualidade do trabalho desenvolvido, maior será a capacidade de afirmação (e eventual reforço) das suas competências neste domínio e o consequente acesso a BD e informação pertinente e relevante”.</p>	6.2 6.3
E4	<p>“A UAF constitui-se como uma Unidade singularmente vocacionada para o exercício da fiscalização tributária, através dos sistemáticos controlos de mercadorias em circulação efetuados no terreno, característica que faz desta valência um fator distintivo no quadro do SSI, daí decorrer a <u>possibilidade de automaticamente passar para a investigação criminal</u>, o que sem dúvida se traduz numa enorme vantagem face aos demais OPC (...)</p>	6.4
E5	<p>“Seria muito provavelmente a <u>única entidade com possibilidade de ter uma visão geral e contínua do desenvolvimento de um determinado fenómeno específico desta área a nível Nacional</u>, pelo menos para <u>lançar um primeiro alerta</u>, podendo depois esse fenómeno até ser da competência de investigação de outra força, mas a deteção e o primeiro alerta teria uma enorme probabilidade de ser feito/dado pela Guarda”.</p>	6.4



Questão n.º 7: Genericamente, refira quais os mecanismos ou medidas que poderiam ser implementadas tendo em vista o aperfeiçoamento desta valência, a curto e a longo prazo?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	“(…) a <u>desmaterialização dos autos de notícia e do processo de contraordenação tributários da UAF</u> , através de plataformas eletrónicas, bem como a <u>implementação da valência ANPR (leitores automáticos de matrícula) (…)</u> ”.	7.1 7.2
E2	“(…) uma aposta na inovação tecnológica, <u>dotando nomeadamente a prevenção e fiscalização tributários de sistemas de fiscalização não intrusivos</u> (ANPRs); no <u>aprofundamento da especialização e qualificação do efetivo</u> , nas diferentes vertentes da missão tributária e na implementação, <u>acesso e utilização mais alargada de sistemas de informação</u> na prevenção, fiscalização e investigação tributárias. (…) A curto prazo, para além da <u>regulamentação da ligação funcional ao Ministério da Finanças e do acesso à informação da UIF</u> , impõe-se com muita premência um significativo <u>reforço do efetivo</u> para incremento da fiscalização tributária e da celeridade e eficácia da investigação criminal e a <u>adoção de medidas de gestão para estabilização e fixação dos recursos especializados e qualificados à missão tributária (norma de colocação/transferência)</u> ”.	7.2 7.3 7.4 7.6 7.9
E3	“Continuar a <u>aprofundar o relacionamento institucional com outros organismos</u> , designadamente com a AT; manter uma <u>colaboração estreita com a PGR</u> , mormente através do DCIAP; continuar a <u>apostar na formação e qualificação dos recursos humanos; rever as normas de colocação e transferência</u> dos militares que prestam serviço na Unidade”.	7.3 7.5 7.6
E4	“Sob pena de responder com um lugar-comum, <u>parece-me claro que não é possível ter um controlo tributário eficaz com uma Unidade dotada de apenas 300 militares</u> , para o desempenho da missão em todo o país. (…) A outra face da mesma moeda é <u>a formação (adequada)</u> . Todos os militares da UAF, com as devidas exceções para o pessoal administrativo nas áreas não operacionais, <u>têm de ter formação tributária, obtida através de um Curso Fiscal específico</u> : (o de Oficiais não existe). (…) ponderar o recurso ao Sistema Universitário Nacional, visando o <u>estabelecimento de protocolos para a frequência de cursos específicos de Mestrado</u> . Por fim, como medida de longo prazo relacionada com o <u>aumento de efetivos, o dispositivo tributário deve ser estendido a todas as Capitais de Distrito</u> , no mínimo, mantendo o modelo atual de Comando Tributário único centrado na UAF”.	7.3 7.9 7.10
E5	“A curto prazo, a <u>colocação de pessoal em permanência na OLAF e EUROPOL</u> (…) <u>integrar equipas de investigação conjuntas</u> que trabalhem e investiguem fenómenos nesta área que nos afetam. A Nível nacional integrarem ou em alternativa terem um <u>ponto de contacto privilegiado na UIF, AT e GRA</u> (…) A longo prazo fruto da experiência e lições <u>apreendidas reestruturar a unidade em equipas especializadas para análise de informação e combate à criminalidade</u> (…)	7.7 7.8 7.11



Questão n.º 8: Face ao atual contexto, quais as principais ameaças e vulnerabilidades com que se depara esta valência?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	<p>“(…) identifica-se como principais ameaças e vulnerabilidades o facto de <u>nem sempre se afigurar possível garantir os recursos necessários, com a qualificação desejável</u>, para acompanharem a constante evolução deste tipo de criminalidade altamente complexa (...).</p> <p>Esta dificuldade está perfeitamente identificada, estando o Comando da Guarda consciente da mesma”.</p>	8.8
E2	<p>“Como principais ameaças aponto a <u>ambição de outros atores em ter competência legal de atuação nesta matéria, e o facto da prioridade na afetação de recursos estar atualmente e nos tempos próximos a ser para outras áreas que não a tributária</u>, apesar desta constar do elenco das prioridades da política criminal em termos de prevenção e fiscalização.</p> <p>Como principais vulnerabilidades refiro a <u>carência de recursos humanos e materiais, a perda acumulada de recursos especializados, a debilidade da ligação/articulação a organismos/instituições nacionais/internacionais</u> com relevância no âmbito da cooperação policial, administrativa e do intercâmbio informativo, e a <u>incapacidade operacional de se exercer de forma uniforme a fiscalização tributária em todo o TN (inadequação do dispositivo fiscal)</u>, por inexistirem subunidades operacionais da UAF no interior do país ou juntos a todos os principais pontos de entrada com relevância para a circulação de mercadorias (...)”.</p>	8.2 8.3 8.4 8.5 8.7
E3	<p>“(…) <u>escassez de meios humanos e materiais, com um orçamento reduzido (cerca de 850.000€/ano)</u>; esta é uma valência que atua no domínio da investigação criminal especializada (...).</p> <p>Não basta estar colocado numa Unidade especializada para ser considerado especialista; <u>a montante disto existe a formação (...)</u>”.</p>	8.2 8.8
E4	<p>“(…) incapacidade de exercício eficaz da missão por <u>falta de meios, efetivos e dispositivo adequado</u>.</p> <p>(...) <u>não acesso à informação tributária em parceria com a AT</u>.</p> <p>(...) <u>modelo de aquisição de viaturas para a atividade de investigação criminal</u> (...).</p>	8.3 8.6 8.9
E5	<p>“As principais ameaças e vulnerabilidades advêm essencialmente da <u>internacionalização e globalização que este tipo de criminalidade representa, em que as investigações das autoridades policiais, são cada vez mais complexas e difíceis de realizar, o que pressupõe a necessidade urgente da requalificação dos seus quadros, o engrossamento do efetivo e uma maior cooperação com os organismos europeus de combate à criminalidade tributária</u>, designadamente, com o OLAF, EUROPOL e também, ao nível da formação, com a CEPOL (...)”.</p>	8.1 8.2 8.8



Apêndice G – Excerto de respostas por Entrevistado (Entrevista n.º 2)

(No presente Apêndice serão transcritos excertos das entrevistas realizadas).

Questão n.º 1: No quadro da Estratégia Europeia em matéria de Segurança e da política fiscal decorrente do Programa do XXI Governo Constitucional, assume-se como vetor prioritário o combate à Criminalidade Tributária. Neste sentido, considera que a existência de uma Força de Segurança de natureza militar, com a valência tributária, fiscal e aduaneira, enquanto competência específica, constitui uma mais-valia para o Sistema de Segurança Interna?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	<p>“O Sistema de Segurança Interna é, por definição, o conjunto de forças, competências e valências que o integram. <u>A especialização na área tributária, fiscal e aduaneira de uma das forças que integram o sistema só o vem tornar mais rico e mais capaz.</u></p> <p>A natureza militar da GNR pode, também nesta matéria, ser <u>perspetivada como uma vantagem competitiva que enriquece a pluralidade de valências e competências que enformam o SSI</u>”.</p>	1.1
E2	<p>“As competências nas áreas tributária, fiscal e aduaneira atribuídas a uma Força de Segurança Militar têm a virtualidade de trazer para o combate ao crime económico-financeiro organizado, <u>uma entidade distinta das demais, com dispersão territorial efetiva</u>, que lhe permite, com maior facilidade e rapidez, acorrer às necessárias operações com vista à prevenção e repressão deste tipo de criminalidade”.</p>	1.2
E3	<p>“Todas as forças empenhadas na deteção e investigação (PJ, UAF, AT e outros) deste tipo de ilícitos devem estar em total sintonia e haver um esforço para existir uma melhor eficácia, porque só assim se desmotiva e não se torna “aliciante” que se pratique estes ilícitos porque assim seriam de mais fácil deteção e controle, pelo que neste sentido considero que contribui para o bom funcionamento do SSI”.</p>	1.1

Questão n.º 2: Sendo a GNR, por intermédio da UAF, um dos “instrumentos” do Estado com competências específicas no domínio da Criminalidade Tributária, entende que esta valência organizacional se traduz num dos principais fatores de afirmação estratégica no seio das FSS? Que contributos distintivos identifica como criação de valor para todo o Sistema?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	<p>“<u>A especialização da UAF/GNR no domínio da criminalidade tributária</u> afirma aquela força no conjunto das FSS e dos OPC. <u>O acervo de experiência adquirida</u>, desde a criação da extinta Guarda Fiscal, é um dos mais significativos elementos geradores de valor para o Sistema.</p> <p>A atuação não apenas na vertente <u>da repressão das infrações, mas também no capítulo da prevenção</u> será outro contributo distintivo da UAF. Finalmente, a criação de sinergias com a atuação de outras unidades da GNR e <u>a articulação com outras entidades (intra e extra SSI)</u> é também de referir enquanto elemento distintivo”.</p>	2.2 2.4 2.5
E2	<p>Não se pronunciou.</p>	2.1
E3	<p>“A UAF <u>tem recursos humanos e valências que devem ser aproveitadas na deteção, fiscalização e investigação que os outros OPC’s não têm</u> atualmente, <u>nomeadamente o conhecimento de como os indivíduos e empresas se comportam na sociedade</u>, (ex: se estão ativas e em laboração)”.</p>	2.3 2.5



Questão n.º 3: O facto de o Estado não abdicar de ter uma Polícia Fiscal de natureza militar, faz desta valência uma área estratégica da GNR?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	<p>“A evolução do próprio Sistema de Segurança Interna, desde 1987 até à atualidade, foi marcada pela permanente recusa de ruturas. <u>A arquitetura criada em 2008 (Lei n.º 53/2008) partiu de uma base anterior que continha reconhecidos méritos</u> e aperfeiçoou essa realidade.</p> <p>A manutenção da valência tributária, fiscal e aduaneira numa força com <u>características militares constitui um exemplo de evolução equilibrada, muito atenta aos aspetos da modernidade</u>”.</p>	3.1 3.2
E2	<p>“O reconhecimento do trabalho das UAF por parte do Estado advirá do sucesso <u>das inúmeras investigações levadas a cabo com sucesso, bem como no êxito na recuperação de ativos</u> que visam compensar as perdas fiscais para o Estado”</p>	3.2 3.3
E3	<p>“Devido aos vários anos de experiência com que trabalhei com a BF e de há uns anos a esta parte com a UAF, acho que a importância de ser uma força com características militares faz toda a diferença, pois demonstra <u>organização e unidade de comando, fatores que são muito importantes sobretudo no âmbito da fiscalização</u> (no terreno)”.</p>	3.4

Questão n.º 4: Decorrente da sua experiência e no quadro da cooperação europeia e nacional, ao nível dos principais organismos de combate à Criminalidade Tributária, como caracteriza a forma de relacionamento e articulação da GNR/UAF com os diferentes atores?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	<p>“A articulação da UAF/GNR com outros atores (AT, PJ, DCIAP, DIAP, etc.) é, para um observador externo marcada pela <u>colaboração permanente</u> e por um grande rigor e <u>exigência na atuação</u>”.</p>	4.1 4.2
E2	<p>“Sempre que necessário a UAF tem articulado <u>de forma eficaz</u> e pertinente com outros organismos policiais, administrativos e judiciais, quando tal se revele essencial para o prosseguimento ao combate da criminalidade tributária.</p> <p>Essa articulação prende-se, especialmente, com a <u>recolha de elementos que UAF não possua e/ou não consiga obter</u> através das suas próprias competências.”</p>	4.3 4.4
E3	<p>“Desconheço na especificidade e na atuação do dia a dia da UAF, mas segundo a minha experiência pessoal e profissional, sempre tive da parte da UAF uma <u>total e permanente abertura institucional</u> e pessoal <u>de total colaboração</u>”.</p>	4.1



Questão n.º 5: Considera que a articulação e a cooperação interinstitucional com a GNR/UAF tem sido benéfica no que respeita ao combate à Criminalidade Tributária? Em que medida? Conseguir-se-á individualizar somente um aspeto distintivo?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	“A UAF/GNR tem tido um papel <u>muito importante no combate à criminalidade tributária</u> . Basta atentar nos <u>dados constantes do RASI</u> para perceber a dimensão da atuação desta unidade. As sinergias que se podem colher da sua inserção numa instituição como a GNR, com uma forte <u>implantação no terreno e um cuidado tratamento das informações</u> são aspetos distintivos que merecem o devido realce”.	5.1 5.2 5.3
E2	“A <u>proximidade da GNR-UAF com as populações</u> e o seu contacto direto com a mesma permite não só detetar com antecedência ocorrências na área da criminalidade tributária (sobre no que se reporta aos crimes aduaneiros), como, igualmente, prosseguir a investigação, com a mesma proximidade, neste tipo de crimes”.	5.4
E3	“A minha opinião <u>pessoal deveria existir dentro do SSI ou do Ministério das Finanças um centro coordenador</u> de combate á criminalidade tributária e aduaneira”.	5.5

Questão n.º 6: Que áreas de atuação identifica como mais-valia neste importante combate?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	“A UAF/GNR tem tido um importante desempenho na área <u>da prevenção e fiscalização tributária</u> e são assinaláveis os sucessos e a eficácia da sua atuação em termos de investigação criminal e contraordenacional em matéria tributária, fiscal e aduaneira”.	6.1
E2	“As <u>vigilâncias constantes e permanentes</u> ”.	6.2
E3	“Nenhum OPC deveria investigar este tipo de criminalidade de forma individual, e nos casos mais complexos sou apologista de <u>existir equipas conjuntas ou mistas</u> , devido à complexidade deste tipo de processos crime”.	6.3



Questão n.º 7: É público e reconhecidamente valorizado o trabalho dos militares da GNR/UAF, no entanto, em matérias desta natureza, verifica-se a possibilidade de melhoramento de todo o Sistema. Na sua opinião, que aspetos considera poderem ser melhorados ou que tipo de medidas podem ser implementadas que potenciem uma melhor resposta à Criminalidade Tributária?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	“Numa unidade que revela uma capacidade de atuação caracterizada pelo rigor e assertividade, como é a UAF/GNR, há sempre espaço para <u>aperfeiçoar a especialização e a capacitação dos seus elementos</u> ”.	7.1
E2	“Atenta a crescente mobilidade de pessoas, bens e capitais, as necessidades de cooperação internacional em matéria penal tributária têm vindo a crescer proporcionalmente nos últimos anos, pelo que acho que teria utilidade a <u>criação de uma entidade europeia com elementos militares</u> , por forma a agilizar a troca de informações e as tornar aptas a um eficaz combate à criminalidade tributária”.	7.2
E3	“ <u>Uma maior aposta no reforço das tais equipas mistas de investigação</u> , devidamente coordenadas e com os <u>meios necessários</u> para fazer face à Criminalidade Tributária de maior complexidade”.	7.3 7.4

Questão n.º 8: De acordo com o mesmo racional, que mecanismos e/ou meios podiam ser reforçados ou implementados para potenciar a cooperação interinstitucional ao nível nacional e europeu?

Entrevistado	Excerto da resposta	Segmento
E1	“Seria importante para a UAF/GNR <u>aceder aos sistemas de informação disponíveis</u> para o desempenho da sua missão e garantir o seu <u>acesso através de plataformas nacionais como a PIIC, e ainda através de uma maior cooperação policial internacional, através do Ponto Único de Contacto, materializado pela colocação de oficiais de ligação</u> . <u>O aprofundamento da cooperação com organismos europeus, como o OLAF</u> , constitui uma mais-valia a ter em consideração”.	8.1 8.2 8.3
E2	“Na relação com o MP as melhorias a concretizar terão sempre de se <u>reconduzir a uma articulação constante entre o MP e a GNR</u> , desde o início da investigação, de modo a que a recolha de prova que vai sendo realizada pelo OPC, seja proveitosa na sustentação dos ilícitos criminais. Tal articulação constante e permanente permite evitar a prática de diligências inúteis ou insuficientes para o que se pretende que seja a prova a realizar em julgamento”.	8.5
E3	“Todas as forças empenhadas no combate à fraude e evasão fiscal deveriam ter <u>acento no Grupo Coordenador Operacional</u> que atrás referi; <u>colocação de oficiais de ligação, nomeadamente junto da EUROPOL e OLAF</u> , para se debater este tipo de problemas que cada vez mais começam a ser Europeus, porque muitos impostos começam a ser legislados pela União Europeia e cada vez “caminha” mais para uma harmonização fiscal e aduaneira Europeia”.	8.3 8.4



Apêndice H – Medidas estratégicas a implementar

Tabela 20 – Medidas estratégicas a implementar (aperfeiçoamento da valência tributária, fiscal e aduaneira)

ÁREA	MEDIDAS
FORMAÇÃO	Investimento na especialização / qualificação (entidades externas e congéneres)
	Maior presença em conferências / seminários internacionais
PESSOAL	Revisão das normas de colocação (fixação de períodos de inamovibilidade)
	Reforço do efetivo
COOPERAÇÃO	Colocação de Oficiais de Ligação (OLAF / EUROPOL / UIF)
	Colocação de elementos de ligação (MP/DCIAP)
	Promover a realização de mais reuniões técnicas (PJ, AT e MP)
	Aprofundamento do protocolo celebrado com a AT
	Reforço das Equipas Mistas de Investigação Mistas
LEGAL	Acesso às Bases de Dados específicas (tributárias e fiscais) da AT e PJ
	Concretização da regulação funcional entre a GNR / MF prevista na LOGNR
OPERACIONAL	Aquisição de sistemas não-intrusivos de fiscalização (ANPR)
ADMINISTRATIVA	Desmaterialização do procedimento contraordenacional tributário (SCOF)

Fonte: (Autor, 2018)